Ano 7
Nº 1
2005

Cena Internacional – **Revista de Análise em Política Internacional**
Ano 7 – Número 1 – 2005 – ISSN 1518-1200

Cena Internacional é um veículo dedicado ao debate científico sobre as relações internacionais contemporâneas e sobre os desafios da inserção internacional do Brasil. A Revista, que é a primeira publicação digital inteiramente dedicada à grande área de relações internacionais, publica artigos sobre Política e Economia Internacional, História, Teoria e Metodologia das Relações Internacionais, Política Exterior do Brasil e dos países do Cone Sul e Temas Globais (meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico, empresas transnacionais, etc).

As opiniões expressas nos trabalhos veiculados em *Cena Internacional* são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Cena Internacional é uma publicação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL) e da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG/MRE), instituições que mantêm em conjunto o projeto *RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais*, com o objetivo de constituir a comunidade brasileira de relações internacionais com a oferta pública e gratuita de serviços de informação e de pesquisa. Os artigos publicados em *Cena Internacional*, bem como as edições completas da revista, estão disponíveis para *download*, em formato PDF (*Portable Document Format*), gratuitamente, na seção *Cena Internacional* de *RelNet* – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais **(http://www.relnet.com.br)**.

Correspondência:
Revista Cena Internacional
Caixa Postal 04359
Brasília – DF – 70910-970
E-Mail: **breda@unb.br**
Tel: (55)(61) 3307 2426
Fax: (55)(61) 3274 4117

Secretário da Revista Cena Internacional: João Victor Scherrer
E-mail: **breda@unb.br**

Capa e composição: Samuel Tabosa
E-mail: **samueltabosa@ig.com.br**

Como publicar trabalhos em Cena Internacional:
São admitidos apenas textos inéditos de professores, pesquisadores e profissionais atuando na grande área de Relações Internacionais. Os arquivos devem conter cerca de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques, ou seja, 60 mil caracteres, geradas em editor de textos de uso universal. Os trabalhos devem ser necessariamente acompanhadas de um resumo em português e abstract em inglês de até 90 palavras. A contribuição deve ser identificada e deve conter a vinculação institucional do autor. As notas, referências e bibliografia devem observar as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Enviar o arquivo para breda@unb.br indicando na linha subject “Contribuição para Cena Internacional”.

Cena Internacional Ano 7 Número 1 2005

Sumário

ARTIGOS

AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS, A SOCIOLOGIA E OS DEBATES CORRENTES SOBRE CONFLITO, COOPERAÇÃO E MUDANÇAS NA ORDEM INTERNACIONAL

Resumo

Este trabalho explora as várias contribuições da Sociologia para o estabelecimento das Relações internacionais como campo autônomo do conhecimento científico moderno. Discute os fundamentos teóricos comuns dos dois campos e a forma como a área de Relações Internacionais desenvolveu seu instrumental analítico próprio. Seu argumento principal é o de que fenômenos recentes como o terrorismo e outros temas globais tornam necessária a ampliação das perspectivas analíticas. Nesse sentido, a Sociologia é particularmente importante, pois possui um conjunto de conceitos e *insights* que podem contribuir para o enriquecimento da visão teórica mais tradicional no campo das Relações Internacionais.

Abstract

The essay explores the various contributions given by Sociology to the establishment of International Relations as distinct area of scientific research in modern times. It discusses the common theoretical foundations of both fields and the way International Relations has developed its own analytical tools. Basically the argument presented in this essay is that to enhance our understanding of many aspects of recent developments in international relations, such as terrorism and global issues, we need to enlarge our analytical approaches. In this way Sociology is particularly important and has a significant set of concepts and insights which can contribute to enrich traditional theoretical views developed in the field of International Relations.

Eiiti Sato*

1. Relações Internacionais: um campo de estudo antigo e também moderno

Apesar de ser uma disciplina relativamente nova quando comparada com outros ramos da ciência, o campo autônomo de estudos das Relações Internacionais já completou oito décadas. Apesar disso, as relações com outros campos do conhecimento continuam sendo objeto de reflexão. Este trabalho procura analisar a particular utilidade da Sociologia na compreensão dos fenômenos internacionais hoje marcados pelo novo terrorismo, pela globalização e pelo aumento do distanciamento entre as sociedades industrializadas e as nações mais pobres.

Os acontecimentos mais recentes observados no meio internacional têm suscitado muitas perguntas que transcendem as abordagens mais estritas oferecidas pelas categorias tradicionais de análise das relações internacionais. O fenômeno do novo terrorismo, por exemplo, envolve não apenas a esfera da ação política de Estados ou de instituições internacionais, mas igualmente crenças e valores religiosos e suas

Rev. Cena Int. 7 (1): 7-26 [2005]

* Professor do Instituto de Relações Internacionais (Irel) da Universidade de Brasília. Trabalho apresentado no XXV Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia, 22-26 de agosto de 2005, Universidade Federal do Rio-Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre.

manifestações seculares, questões étnicas, conflitos entre tradições culturais e demandas econômicas e sociais da modernidade, além de incluir, naturalmente, as novas dimensões da interação internacional abertas pela integração da vida econômica e política em escala efetivamente global. Outros fenômenos marcantes das relações internacionais da atualidade tais como o narcotráfico, a lavagem de dinheiro, as questões ambientais ou a formação de redes internacionais envolvendo finanças, tecnologia e conhecimento também demandam o emprego de recursos analíticos mais amplos e interdisciplinares. Nesse quadro, abordagens mais restritas – típicas da ciência moderna, que procura restringir ao máximo suas construções analíticas às especificidades de uma classe de fenômenos – podem ser muito pouco produtivas ou mesmo levar a conclusões equivocadas.

O campo específico das Relações Internacionais estabeleceu-se depois da Primeira Guerra Mundial. Apesar da formalização científica recente, as questões envolvendo as relações entre Estados e povos, em especial a guerra e a paz, sempre foram objeto de reflexão dentro das mais diferentes tradições culturais de que se tem notícia. Desde a Antigüidade, a reflexão sobre a guerra, a paz, a formação de alianças ou a natureza e o emprego do poder associado à ordem política e a códigos de conduta dos homens constitui parte essencial das obras mais notáveis que formaram as bases do pensamento filosófico, histórico e jurídico da vertente cultural a que chamamos de Ocidente.

Esse fato não ocorre, por exemplo, com uma disciplina como a Economia. Muito embora a vida econômica sempre tenha feito parte da existência das sociedades organizadas, as questões fundamentais da Economia – o que produzir, por que produzir, como produzir e para quem produzir – somente na modernidade deixaram de ser parte integrante de ritos religiosos, de obrigações afeitas a categorias sociais ou de sistemas de exercício de poder dentro dos grupos sociais. Em outras palavras, os fundamentos da vida econômica seriam explicados basicamente por outras instâncias da ordem social. O cultivo da terra era parte das atividades que garantiam a subsistência, mas, na maioria das correntes civilizatórias, era um trabalho afeito a categorias sociais subalternas ou mesmo a servos e escravos. Nesse ambiente, o que determinava a atividade econômica deveria ser procurado em outros domínios da ordem social e não em possíveis motivações ou leis do comportamento dentro da esfera estrita da vida econômica.[1]

Essa é uma visão explorada por Karl Polanyi, que faz essa distinção entre a atividade econômica exercida antes e depois do advento da era moderna.[2] Para Polanyi só na modernidade a economia tornou-se uma atividade autônoma, desvinculando-se de outras instâncias da sociedade e, em conseqüência, passando a demandar a construção de conceitos e recursos analíticos próprios. Nas sociedades primitivas as decisões econômicas eram uma decorrência de códigos, costumes e padrões afeitos a outras instâncias da vida coletiva, especialmente à religião. Polanyi sugere que nessas sociedades os fundamentos da atividade econômica poderiam ser de quatro tipos: a reciprocidade, a redistribuição, a economia doméstica e a troca.

Na Grécia de Xenofonte a *oikonomia* referia-se essencialmente à administração dos recursos e das necessidades do domínio familiar, enquanto atividades como o artesanato eram consideradas indignas de homens honestos. Da mesma forma, na Idade Média, a prática de emprestar dinheiro era um pecado e o camponês, um membro de uma categoria social inferior. Além disso, a pilhagem, a conquista e a escravidão foram práticas aceitas até a sedimentação da modernidade. Thomas More em sua **Utopia**, publicada já em plena época mercantilista, retrata a vida econômica como algo essencialmente moral, assentada sobre códigos e obrigações capazes de eliminar completamente o instinto de posse dos indivíduos e de transformar ouro e pedras preciosas em bens sem valor e até mesmo desprezíveis, usados apenas pelas crianças como brinquedos.[3] A visão de More sobre os fundamentos da vida econômica estava associada às criticas dos humanistas à ordem social e política de seu tempo, fundadas essencialmente no domínio moral, mas mostra também que alguns elementos da economia no sentido moderno, como o uso da moeda e o sentido do valor do trabalho, já despontavam. Apesar disso, uma noção como a de mercado, tão fundamental para a economia, levaria ainda cerca de dois séculos para se consolidar. Obviamente, tudo isso não impede que os estudiosos de nosso tempo empreguem seus instrumentos de análise para interpretar fenômenos econômicos ocorridos em outros tempos. O estudioso apenas precisa prestar atenção no fato de que as atividades econômicas eram determinadas por motivações originadas em outras esferas.

No caso das Relações Internacionais, no entanto, as reflexões sobre a paz e a guerra e sobre formas de convivência entre povos e sociedades podem ser encontradas em documentos tão antigos e tão diversos como a Bíblia e as tragédias gregas. Uma das obras mais citadas, e que mostra a familiaridade dos antigos até mesmo com conceitos modernos empregados no estudo das Relações Internacionais, é, sem dúvida, **A História da Guerra do Peloponeso**, escrita há quase 2.500 anos. Logo no início, Tucídides enuncia o conceito de "equilíbrio de poder" como motivo da guerra e a naturalidade com que o faz revela que se tratava de uma noção verdadeiramente corrente entre seus contemporâneos: "A explicação mais verídica, apesar de menos freqüentemente alegada, é, em minha opinião, que os atenienses estavam tornando-se muito poderosos, e isto inquietava os lacedemônios, compelindo-os a recorrerem à guerra".[4]

Portanto, o que diferencia as Relações Internacionais como campo de estudo da modernidade dessa reflexão político-filosófica florescente desde a Antigüidade é, essencialmente, o esforço de organizar o instrumental de análise a partir dos recursos teóricos e metodológicos oferecidos pela ciência social moderna e, nesse quadro, a Sociologia teve um destacado papel, inclusive pelos muitos autores da especialidade que tiveram sua formação original em Sociologia.

2. As Relações Internacionais e o método sociológico

Um pressuposto básico da análise tradicional do campo das Relações Internacionais é a noção de que o meio internacional é paradoxal por natureza. Ao mesmo tempo em que,

pela ausência de uma autoridade superior aos Estados, o meio internacional apresenta forças que o tornam caracteristicamente anárquico, também existem forças que atuam em sentido oposto, fortalecendo arranjos e formas de interação regular entre os atores e reduzindo, assim, os efeitos da condição anárquica do meio internacional. De um lado, a condição anárquica induz os Estados e outros atores a agirem essencialmente motivados por seus interesses individuais e confiando apenas na sua própria capacidade de proteger esses interesses; por outro lado, tal como ocorre com os indivíduos, constitui um impulso natural das organizações e dos Estados buscar a segurança, a estabilidade e a previsibilidade, o que significa, em última instância, reduzir as incertezas inerentes ao ambiente anárquico por meio de um comportamento que apresenta regularidades observáveis e controláveis.

Em termos conceituais, ao mesmo tempo em que os Estados prezam a sua "soberania" como um valor inalienável, também sentem necessidade de construir uma "ordem" que lhes proporcione, de alguma forma, mais segurança, estabilidade e previsibilidade. Hedley Bull capta com muita propriedade esse caráter paradoxal do meio internacional ao dar o título **A sociedade anárquica** à sua obra mais famosa. "Naturalmente, na política mundial o elemento de desordem é tão grande quanto o elemento de ordem, ou mesmo maior", afirma Bull ao explicar, logo no início, o sentido de seu livro.[5]

Na sua discussão sobre a existência de uma "sociedade internacional", Bull traça uma visão panorâmica das principais tradições analíticas na observação dos fenômenos internacionais (hobbesiana, kantiana e grociana) e conclui que, na verdade, os elementos constitutivos típicos de uma sociedade sempre estiveram presentes no sistema internacional, muito embora não de forma constante, equilibrada e homogênea, variando de região para região, de assunto para assunto e de época para época. No seu entendimento, mesmo a guerra não deixa de ser um elemento participante dessa sociedade internacional na qual convivem simultaneamente o conflito, a aleatoriedade e a regularidade. Com efeito, quando os cruzados chegaram às cercanias da Terra Santa os primeiros contatos com os "infiéis" deram-se por meio do combate; no entanto, a seguir, formas cooperativas de relacionamento foram se desenvolvendo. Entre elas, algumas muito significativas podem ser lembradas: o uso de moeda comum, a negociação, os acordos e alianças e até mesmo a adoção de costumes do lugar por parte dos cruzados e os casamentos que uniam famílias dos dois lados.[6] Da mesma forma, nas guerras religiosas entre os séculos XVI e XVIII sempre havia protestantes e católicos nos dois lados do conflito e, a despeito da crueldade inerente a todas as guerras, até mesmo relações de solidariedade podiam ser identificadas.[7]

Outro pressuposto central sobre o qual se assenta o presente ensaio é o entendimento de que a ordem nas relações internacionais não constitui um padrão único, mas um conceito multívoco segundo variações históricas tanto na forma quanto na substância de suas manifestações. Assim, o debate sobre uma dada ordem internacional não se deve restringir ao caráter formal-institucionalista que caracteriza sua materialidade funcional, como seria, à guisa de exemplo, uma formulação teórica abrangente estribada apenas no preciosismo

descritivo das instituições do sistema das Organização das Nações Unidas (ONU). Mesmo antes do surgimento da ONU, não se pode dizer que inexistia uma "ordem internacional"; também não se pode dizer que a ONU seja diferente da Liga das Nações apenas na forma. Na verdade, a ordem mundial surgida depois de 1945 diferia substancialmente daquela existente à época da Liga, conquanto se possam encontrar certos padrões comuns aos dois períodos, tais como o fator poder e as demandas por segurança. Os atores eram outros, as motivações que moviam esses atores eram diferentes e as práticas e instituições formais e informais em vigor nas relações internacionais também eram completamente diferentes, mas isto não quer dizer que a guerra, as alianças e os tratados não fossem considerados como instrumentos da ação externa e que as lógicas subjacentes a essas formas de ação não guardassem semelhanças entre si. É interessante notar como, entre as recomendações aos diplomatas feitas por François de Callières, muitas continuam bastante atuais em aspectos essenciais, embora tenham sido escritas no início do século XVIII, quando o Estado nacional e a diplomacia moderna ainda se estabeleciam.[8]

Para o propósito desta análise, uma questão básica a ser explicada é por que a expressão "sociedade internacional" pode ser útil para explicar fenômenos correntes das relações internacionais. Com efeito, para a Sociologia, o conceito de sociedade é essencial e, para que qualquer método sociológico possa ser empregado, é fundamental que o objeto estudado reúna, minimamente, os elementos de uma sociedade. Por ouro lado, se isso é verdade, também se pode dizer que, estando presentes os elementos básicos de organização e relacionamento de uma sociedade em um feixe de fenômenos, o método sociológico pode ser uma ferramenta útil na compreensão desse conjunto de fenômenos. Cabe dizer que o entendimento de sociedade geralmente usado nas relações internacionais tem por base o seu sentido mais amplo e geral, aproximando-se muito do conceito de ordem internacional. Por essa razão, entre os especialistas de relações internacionais, é comum o emprego da expressão "ordem internacional" para denominar o que neste ensaio está sendo designado como "sociedade internacional".

O que define a existência de uma sociedade é o fato de haver indivíduos que convivem de forma interdependente num certo espaço, organizados por meio de convenções, regras e instituições. No caso das relações internacionais a interação crescente entre grupos humanos organizados em Estados reproduz, em essência, os elementos básicos existentes entre os indivíduos que começam a viver em sociedade. Isto é, os Estados e outros atores convivem de forma interdependente no meio internacional por meio de arranjos muitas vezes precários e com elevados níveis de conflito. Por questão de recorte na investigação, não cabe aqui retomar as discussões sobre a importância do Estado como ator nas relações internacionais e nem sobre sua unicidade e coerência. O fato é que, na essência, os grupos humanos organizam-se em torno de Estados fazendo dessa classe de ator um elemento central daquilo que denominamos "sociedade internacional".

Na visão de Durkheim, outro elemento fundamental para caracterizar a existência de uma sociedade é a presença de um fator de coerção inerente ao grupo, capaz de condicionar o comportamento das unidades pertencentes ao grupo: "… a sociedade não é mera soma de indivíduos, mas o sistema formado pela sua associação representa uma realidade específica, com características próprias. Sem dúvida nada pode haver de coletivo sem consciências particulares. Esta condição necessária, porém, não é suficiente. É preciso, além disso, que as consciências se associem e se combinem, e se combinem de certa maneira".[9] Durkheim entende que existem atributos típicos e inerentes ao grupo, a par das individualidades que o compõem, sendo esse o motivo para sua inquisição autônoma. O grupo, ao se formar, incorpora certas características dos indivíduos, conformando-as, sem embargo, a um contexto normativo que transcende seus componentes e confere uma identidade grupal inédita àqueles indivíduos. Na linguagem teórica, corresponde a afirmar que as características do grupo não correspondem ao simples somatório das características individuais dos elementos que o compõem. Na verdade, pode-se dizer que essa diferenciação está na base da própria existência do grupo, uma vez que este se forma com o propósito de conferir aos seus integrantes certas capacidades que, individualmente, não seriam possíveis desfrutar.

Na ciência política, esse entendimento segue o mesmo curso da chamada tradição contratualista de Hobbes, Locke e Rousseau. Os indivíduos se organizam em Estados com o propósito de adquirir certos atributos e capacidades que dificilmente poderiam obter se vivessem isoladamente. Embora sejam pensadores com preocupações diferentes, no substrato de suas reflexões, existe em comum, implicitamente, a idéia de que a constituição de uma associação, na forma de um Estado, permite aos indivíduos que o compõem adquirir capacidades que não teriam isoladamente. Por meio do contrato social, é possível obter segurança, como argumenta Hobbes, mesmo que essa segurança produza desigualdades, injustiças e tiranias, que poderão ser corrigidas não pelo abandono do contrato social, mas pelo seu aprimoramento como argumenta Locke. Não importa, portanto, se o entendimento é o de que a sociedade teria sido intencionalmente formada com o propósito de promover o bem aos seus integrantes ou se foi constituída pela ação de um tirano cujo poder deveria ser controlado; nas duas hipóteses pode-se dizer que o mesmo princípio da ordem social formulado por Durkheim está presente.

Em decorrência disso, o grupo é anterior ao indivíduo e, portanto, capaz de constranger ou condicionar as características do indivíduo. Quando o indivíduo nasce, há padrões manifestos em códigos e orientações de comportamento, alguns até formalmente estabelecidos, aos quais esse indivíduo terá de adaptar-se. A esse respeito A. Giddens lembra que, na verdade, a aceitação desses padrões por parte dos indivíduos é feita sem a percepção de que existe um poder coercitivo atuando sobre eles nesse sentido, mas da percepção de que tais padrões são efetivamente legítimos.[10] Obviamente, como a ordem social é dinâmica, continuamente alguns desses padrões são contestados e gradualmente alterados. Quando a contestação atinge diretamente pontos essenciais, ou existem muitos padrões sendo

questionados ao mesmo tempo, pode haver um ambiente propício para uma revolução que, em princípio, representaria uma revisão brusca do contrato social que dá sustentação à organização do Estado.

Nesse sentido, não constitui exagero a caracterização do meio internacional como uma particular forma de sociedade e esse entendimento não precisa, necessariamente, significar uma contestação da maioria das correntes teóricas construídas para explicar as relações internacionais, mesmo daquelas que consideram a condição anárquica como inerente ao meio internacional. Ao contrário, por vários ângulos, reforça a idéia de que as relações internacionais constituem uma classe de fenômenos que merecem ser estudados de forma distinta. Na formulação de Durkheim, escrita quando a Sociologia era ainda uma disciplina em consolidação, a sociedade merecia ser estudada de forma distinta porque os fatos sociais poderiam ser entendidos como "coisas" e, como tal, poderiam ser "objeto de estudo".[11]

Na verdade, entre os estudiosos das relações internacionais o pensamento sociológico, ou mais especificamente, o método sociológico tem sido empregado de muitas maneiras. M. Merle no seu compêndio que leva exatamente o sugestivo título de **Sociologia das Relações Internacionais** [12] discute essa relação entre a Sociologia e o campo de estudo das Relações Internacionais. Na sua apreciação, destaca-se a influência exercida pelo behaviourismo que, tal como na Sociologia, introduziu a preocupação com a quantificação dos fenômenos internacionais, de certa forma deixando à margem a noção fundamental explorada por Durkheim. Na verdade, o fato é que, à época, a vertente behaviourista ganhava espaço e prestígio e não deixava de representar um testemunho da materialização da noção central de que a sociedade internacional poderia ser entendida efetivamente como uma "coisa" e que, portanto, poderia ser objeto de estudos e análises baseados em métodos empíricos, o que para muitos (como ocorre até hoje) constitui condição para se atribuir a um estudo o *status* de científico.

Uma razão importante para essa aproximação com o campo da Sociologia é que muitos – se não a maioria – daqueles que passaram a se dedicar ao estudo das relações internacionais vinham da Sociologia ou tinham uma formação básica nesse campo. Até hoje, em muitas universidades, os cursos de Ciência Política, com os quais as Relações Internacionais mantêm muita afinidade, ainda estão vinculados ou se constituem em troncos ou opções acadêmicas oferecidas pelas faculdades de Ciências Sociais. A. Paim, no prefácio que escreveu para a edição brasileira de **Paz e guerra entre as nações** lembra que nas suas memórias, Raymond Aron passou a interessar-se pelo fenômeno da guerra como sociólogo e que, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, ao tornar-se comentarista do **Le Figaro**, teria sentido "a necessidade de estudar o contexto tanto militar como histórico das decisões que (...), como jornalista, deveria compreender e comentar".[13]

Aron tinha vivido e observado a eclosão, o desenrolar e as conseqüências da Segunda Guerra Mundial; em seguida, viu formar-se o ambiente da Guerra Fria e, diante dessa realidade, perscrutava de todos os ângulos as relações internacionais como fenômeno social

na busca de "regularidades" que pudessem explicá-las. O que encontrou foi uma variada gama de possibilidades de explicação, alinhadas, ao mesmo tempo, com a tradição inquisitiva de Durkheim: apesar das diferenças, havia forças em ação nas relações internacionais capazes de induzir ou orientar as ações dos atores. Em **Paz e guerra entre as nações**, ao discutir o campo de estudo das relações internacionais, Aron retoma a metáfora da fotografia e do retrato pintado "... a fotografia mostra tudo o que pode ser visto pelo olho nu; a pintura não mostra tudo o que pode ser visto pelo olho nu, mas mostra algo que o olho não vê: a essência humana da pessoa que serve como modelo".[14] Isto é, ao lado da observação empírica cabe ao estudioso da sociedade procurar captar o que pode existir no substrato das guerras, das alianças e dos mecanismos de cooperação eventualmente criados pelas nações. No prefácio à primeira edição brasileira de **Paz e guerra entre as nações**, Aron escreve: "... pode-se dizer que o sistema interestatal se modificou em conseqüência da descolonização, das revoltas dentro dos países, das transferências de lealdade de um campo para outro".[15] Apesar disso, argumenta, os padrões de comportamento dos Estados Unidos e da União Soviética não haviam mudado substantivamente, porque a essência de sua condição de Estado e de grande potência não havia se alterado. Duroselle, seguindo a tradição de Renouvin, identifica a existência do que chama de "forças profundas" em ação no substrato das sociedades; invisíveis, porém decisivas na determinação das características e ações de uma sociedade e mudanças no comportamento das nações estão associadas a mudanças no quadro dessas forças.[16]

3. As soberanias e as forças em ação na sociedade internacional

Talvez a diferença mais substantiva entre a sociedade internacional e outras sociedades esteja no fato de que a soberania dos Estados é ainda um valor muito mais efetivo na ordem internacional do que o livre-arbítrio o é na ordem interna das sociedades organizadas em Estados. Por essa razão, um fenômeno absolutamente central para o tema desta análise, e que tem sido objeto de muita controvérsia, é o que se convencionou chamar de globalização. Na essência, esse fenômeno refere-se ao fato inquietante da presença da realidade internacional muito além dos muitos domínios que abrangem as atividades econômicas e também as atividades políticas de uma forma geral. A globalização é um fenômeno muito mais penetrante e seu avanço tornou a realidade internacional um fato presente também na cultura e no próprio cotidiano das pessoas.

Esse é um dado da maior relevância para se compreender as duas facetas ou desenvolvimentos que têm marcado a ordem internacional na atualidade. De um lado, a globalização representa novas oportunidades e espaços de expansão que demandam um maior ordenamento e institucionalização das relações internacionais. De outro, o fenômeno da globalização tem gerado inquietação, desconfianças e mesmo protestos pelo inevitável choque entre a realidade internacional e as forças econômicas, políticas e culturais de base local – incluindo-se aí a religião. O embate entre essas duas facetas da globalização é inevitável

inclusive porque o avanço desse processo no último quarto de século tem feito com que a noção de "sociedade internacional", discutida anteriormente, também avançasse colocando as sociedades organizadas diante de realidades estranhas e, por vezes, desagradáveis e até mesmo conflitantes com seus valores e costumes.

Com efeito, o considerável aumento na densidade das interações no plano internacional trouxe como conseqüência a crescente demanda por níveis mais elevados de institucionalização das relações internacionais. Do ponto de vista do processo de formação de uma sociedade internacional, a tendência natural é que ocorra uma socialização semelhante ao que ocorre no plano dos indivíduos. Nesse plano, a diferença entre um bando de caçadores, que se encontram apenas eventualmente para empreender uma caçada, e um grupo organizado numa sociedade é que, numa sociedade, a convivência é permanente, as interações são múltiplas e, em conseqüência, organizadas por meio de instituições que definem hierarquias, papéis, direitos e obrigações. Um bando de caçadores nômades não precisa decidir sobre que deuses deverão cultuar, como deverão agir em casos de escassez ou como realizar casamentos e educar seus filhos. Os caçadores nômades podem estender ao máximo seu livre-arbítrio, muito embora não possam desfrutar dos muitos benefícios da vida em sociedade.

Essa é a ordem de reflexão que levou pensadores como Hobbes e Rousseau a formular a noção de contrato social que, em larga medida, significa construir instituições capazes de estabelecer limites para o livre-arbítrio em favor dos benefícios resultantes da convivência em sociedade; em outras palavras, o "bom selvagem" precisa tornar-se um bom cidadão. Analogamente, nas relações internacionais, em decorrência do avanço da globalização, os Estados soberanos estão sendo desafiados a construir uma sociedade internacional mais bem definida e articulada mas, para isso, boa parte das prerrogativas associadas à sua soberania tem de ser abandonadas em favor de padrões e códigos de convivência, o que, em última instância, significa que o meio internacional anárquico, composto por soberanias, deva ser transformado numa sociedade de nações.

Nesse quadro, parece compreensível que o primeiro embate político ocorra na delimitação do alcance da esfera de ação soberana do Estado, a que se associam atributos como autonomia e autodeterminação, considerados inalienáveis pela consciência política corrente. A atitude de resistência ao processo de globalização encontra nas soberanias, representadas formalmente pelo Estado organizado, a sua frente mais imediata e mais articulada. É o Estado que, formalmente, estabelece os padrões que definem a interação com outras sociedades. Para o entendimento da questão do papel desempenhado pela noção de soberania na construção da ordem internacional a partir do Estado, parece interessante a categorização utilizada por K. Litfin que, discutindo a questão da soberania em relação à implementação de políticas e medidas relacionadas à proteção ambiental, identifica três elementos como componentes da soberania: controle, legitimidade e autonomia.[17]

Esses três elementos ou dimensões da soberania estão intimamente interligados de tal forma que a existência de um depende substancialmente da presença dos demais.

O "controle" refere-se à capacidade das autoridades exercerem o poder com eficácia, ou seja, de fazer valer as decisões tomadas no âmbito das instâncias decisórias da estrutura política. A "legitimidade" é a condição que torna o exercício do poder e da autoridade aceitos pela sociedade e, conseqüentemente, faz as instituições políticas estáveis. A "autonomia", geralmente confundida com o próprio conceito de soberania, pode ser vista como uma moeda em que, numa face, há a prerrogativa do Estado de fazer escolhas enquanto, na outra face, esse Estado se mostra capaz de sustentar essas escolhas, o que inclui custos, responsabilidades, capacidade de convencer e induzir e, eventualmente, o emprego da força.

O exercício da soberania, portanto, implica o reconhecimento do Estado como o elemento básico de estruturação da ordem política e social num determinado território que é parte integrante de um contexto amplo e variado, genericamente denominado meio internacional. O entendimento da soberania por meio dessa decomposição de seus elementos facilita a compreensão de um paradoxo inerente à globalização: são os Estados mais bem estruturados, com instituições políticas mais estáveis, que se apresentam mais aptos para sistematicamente extraírem benefícios da globalização. Contrariamente, os Estados mais frágeis, onde a capacidade de controle é pouco eficaz, onde a legitimidade é freqüentemente contestada e onde a autonomia é mais limitada, têm dificuldade para integrar-se no processo de globalização. Esse fato ocorre porque a estabilidade e a garantia de eficácia na aplicação de normas e regras constituem requisitos básicos para o desenvolvimento de tudo aquilo que pode tornar uma sociedade rica e poderosa. As atividades econômicas não florescem num ambiente de incerteza em relação à estabilidade das trocas e da propriedade e nenhuma forma de investimento social baseado em ganhos futuros como educação, ciência e tecnologia podem se desenvolver quando o horizonte de tempo é muito limitado. Nessas circunstâncias, a garantia de estabilidade e de respeito a normas e regras acordadas serve também de fundamento para definir a capacidade que uma sociedade tem para se beneficiar das múltiplas possibilidades representadas pelos arranjos e mecanismos que possam ser construídos no meio internacional.

Em outras palavras, a ordem política estável é essencial à participação ativa das sociedades no processo de globalização e essa estabilidade só pode ser proporcionada pela existência de um Estado forte e, como foi dito, Estado forte aqui não é entendido como Estado tirânico e autoritário, mas como aquele capaz de sustentar uma ordem estável por meio de instituições que reproduzem uma composição suficientemente equilibrada das três componentes propostas por Litfin.

Na realidade internacional, contudo, há muito mais elementos de heterogeneidade do que de homogeneidade. As nações são desiguais e, mesmo dentro de categorias usadas de forma corrente como "países industrializados", "nações emergentes" ou "países em desenvolvimento", qualquer análise mais acurada mostra que, embora seja possível identificar alguns elementos comuns, não existe homogeneidade entre seus integrantes. São os Estados mais bem estruturados que têm maior potencial para integrar-se vantajosamente no processo de globalização, ou seja, de construção de uma sociedade internacional. Assim, é

compreensível que algumas nações estejam mais integradas do que outras nessa sociedade internacional difusa e em construção.

O caso da União Européia é ilustrativo. São nações diferentes, formadas de diferentes etnias e de elementos culturais bastante distintos, no entanto, é perfeitamente possível dizer que formam uma sociedade de nações e os níveis de integração entre suas partes componentes são substancialmente elevados a ponto de admitirem a existência de uma moeda comum e de significativas restrições na autonomia dos governos, até mesmo em questões fiscais e sociais, tipicamente consideradas de âmbito doméstico. Recentemente, os impasses em relação a uma Constituição Européia revelam que ainda não há suficiente consenso a respeito de um aprofundamento na integração de uma sociedade européia de nações e que o ritmo de integração também não é homogêneo. É interessante notar que no início do século XVIII, a proposta de Abbé de Saint-Pierre já falava de uma União Européia – uma espécie de confederação de nações capaz de acabar com as guerras que assolavam continuamente a Europa.[18] A viabilidade do projeto, sem embargo, mostrou-se distante da realidade, registrada na interminável sucessão de guerras. Nenhuma nação se aventurava a deixar sua segurança e a defesa de seus interesses por conta de uma hipotética confederação, baseada apenas no desejo de paz, ainda que sincero. O melhor entendimento dessa realidade aparece nas palavras de Rousseau, que, ao ser instado a analisar a proposta, concluía seus comentários dizendo que "…embora admiremos um projeto tão belo, devemos consolar-nos do seu fracasso pensando que só poderia ser implantado com os meios violentos que a humanidade precisa abandonar (…) Ela talvez provocasse mais danos em um só momento do que os prejuízos que pudesse evitar ao longo do tempo".[19]

Da mesma forma, do ponto de vista setorial, há áreas das relações internacionais em que os níveis de integração são relativamente elevados enquanto em outras, o processo de integração internacional revela-se muito mais complicado e as nações tendem a ser muito mais refratárias a iniciativas com vistas a introduzir normas de conduta comum. No comércio, por exemplo, há um considerável conjunto de regras aceitas e observadas pelas nações e o emprego de mecanismos institucionalizados de solução de controvérsias tem revelado a eficácia de suas regras até mesmo nas punições das nações mais poderosas. Nas áreas de segurança internacional, contudo, o estabelecimento de padrões e normas de conduta para as soberanias tem se revelado muito mais difícil. Há tratados e convenções (armas químicas, energia nuclear, etc.), mas, em termos de eficácia, estão muito longe de se compararem aos arranjos existentes no comércio ou em áreas mais técnicas como transporte, comunicações ou padrões industriais. Em matéria de segurança, dificilmente as nações, particularmente as mais poderosas, abrem mão da soberania como princípio básico de sua política de Estado. As exceções ficam por conta de casos como o do Japão, ocupado pelas forças americanas, ou da Finlândia em relação à União Soviética, em razão das enormes diferenças de poder.[20]

Assim, regra geral, as questões da segurança internacional são tratadas essencialmente como temas afeitos às prerrogativas da soberania, o que significa autonomia e capacidade de

cada Estado para prover sua própria defesa. Na atualidade, num mundo onde o poder no meio internacional se distribui de forma relativamente difusa, o que se observa é que as nações mais poderosas são hesitantes em aceitar mecanismos multilaterais de segurança internacional enquanto, por outro lado, nações menos expressivas em termos de recursos de poder tendem a valorizar instâncias multilaterais em que as carências de recursos de poder possam ser compensados por mecanismos de votação baseados apenas na ação diplomática.

O avanço na direção de uma sociedade internacional pode ser retratado na formação do que os especialistas denominam regime internacional. Essa noção, surgida na década de 1970, ganhou destaque na década seguinte especialmente depois da publicação de **International Regimes** por S. D. Krasner. A obra é, na verdade, uma compilação de ensaios escritos por vários autores que discutem não apenas o significado, mas a própria validade e as limitações desse conceito.[21] Mesmo que o conceito não se sustente como uma vertente teórica capaz de servir de alternativa a tradições teóricas consolidadas, como o realismo, pode ser muito útil a fim de, operacionalmente, ajudar na explicação da ordem internacional. Por exemplo, ao se analisar o comércio internacional, o conceito de regime internacional ajuda a compreender as mudanças ocorridas nesse campo das relações internacionais que, nos fins da década de 1980, haviam tornado o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) uma estrutura completamente inadequada para manejar as trocas comerciais. O conceito de regime pode também ajudar a compreender por que e como certas áreas das relações internacionais se revelam mais propensas ao estabelecimento de regras e normas de conduta comuns enquanto outras são muito mais resistentes à formação de arranjos que incorporem regularidades no comportamento dos atores.

De uma forma geral, o meio internacional é composto essencialmente de atores desiguais e é natural que alguns países tenham avançado mais no processo de integração que, obviamente, beneficia as nações de modo diferenciado. Com efeito, para algumas sociedades a integração internacional praticamente constitui um desdobramento natural da ordem interna enquanto, para outras, o ambiente internacional pode apresentar elementos que concorrem ou mesmo se chocam com interesses e valores domésticos.

As nações são desiguais nas práticas econômicas, nos costumes, no quadro de valores sociais e religiosos e, inevitavelmente, desiguais no poder e, em certos casos, a integração na ordem internacional pode significar até mesmo uma ameaça à ordem social e política doméstica. Com certeza, esse é um fato que está na base da grande maioria das manifestações antiglobalização e pode explicar também por que o questionamento da soberania surge como a primeira frente de inquietação diante do vertiginoso aumento dos processos de interação entre indivíduos e organizações situados sob a tutela de diferentes soberanias. Para as nações menos poderosas – conseqüentemente muito mais sujeitas a sofrerem os efeitos do que capazes de influir nesse processo de integração internacional ao qual se convencionou chamar de globalização – a soberania surge como a primeira linha de defesa natural de seus valores, de seus interesses e de sua visão de mundo.

Voltando à tradição da Ciência Política, a constituição das sociedades políticas na forma como as conhecemos hoje percorreu um longo e doloroso caminho. Pilhagens, guerras, revoltas e revoluções são expressões comuns que compõem a história política e social das nações que hoje conhecemos por democracias e às quais damos os nomes de França, Grã-Bretanha, Alemanha ou Espanha. Antes que existissem essas unidades políticas existiam grupos organizados em clãs, tribos, grupos étnicos e religiosos de todos os tipos e, inevitavelmente, a reunião desses grupos menores em grupos maiores significava disputas por poder, luta pela posse de riquezas ou tentativas de impor a predominância de costumes ou a supremacia de crenças religiosas. **A Epopéia de Gilgamesh**, considerada a mais antiga obra literária da humanidade, tem seu início com a submissão de Enkidu por Gilgamesh que, a partir de então, com ele se associa para empreender a grande epopéia na conquista da floresta dos cedros. [22]

Na extensa historiografia da formação dos Estados, as lutas pelo estabelecimento de supremacias se fazem centralmente presentes. A Guerra dos Cem Anos misturava muitos elementos simultaneamente: direitos de sucessão, disputas territoriais, interesses locais e regionais, disputas por poder dentro da própria religião, etc. O Japão, por séculos, conviveu com lutas entre clãs até que a unificação efetiva, no ano de 1600, deu-se com o estabelecimento da supremacia do clã Tokugawa que adotou, entre as medidas essenciais, o fechamento do Japão à influência das potências marítimas do Ocidente, que ficaram, assim, impedidas de enviar missionários e mercadores. Esse impedimento tornou-se possível pela distância, que inviabilizava o envio de forças militares como aconteceu com povos de regiões mais próximas ou mesmo dentro da própria Europa. Ou seja, a formação das sociedades organizadas em torno de Estados nacionais tal como conhecemos hoje foi um processo essencialmente conflituoso, geralmente com elevados níveis de violência.

Portanto, a esse respeito, é possível concluir que, analogamente, o avanço na formação de uma “sociedade internacional” cada vez mais definida vê-se diante de uma variada gama de atores dentre os quais destacam-se os Estados por sua importância como elemento básico de formação da ordem. Associado a esse fato, o processo de globalização demanda a construção de uma sociedade internacional em que alguns Estados, ou atores associados a Estados, exercem influência maior do que outros, fazendo com que o avanço do processo de formação de uma “sociedade internacional” dificilmente possa desenvolver-se de maneira linear, ordenada e não-conflitiva.

4. A formação de uma sociedade internacional e a agenda internacional

Ações terroristas, processos de integração regional, debates sobre questões ambientais, lavagem de dinheiro e outros itens da agenda internacional corrente não são novos. Na maioria deles, no entanto, pode-se dizer que as características mais marcantes têm assumido feições bastante novas. Ao se observar esse fato, é possível dizer que na agenda internacional de

hoje os paradoxos da globalização têm sido, em grande medida, um fator central no delineamento dos principais debates. Alguns especialistas têm argumentado que a globalização teria substituído a Guerra Fria como padrão condicionante das relações internacionais. Um desses especialistas dá um título algo pretensioso – "O mundo tem dez anos de idade" – ao primeiro capítulo de seu livro, publicado em 1999, no qual estabelece os fundamentos e as principais linhas de análise que irá desenvolver e argumenta que a globalização teria sido esse "*the one big thing*" que marcaria o advento de uma nova realidade internacional.[23] Ou seja, teria sido o grande elemento que sucedeu a Guerra Fria moldando um mundo completamente novo. Além disso, ter-se-ia constituindo na força que, no seu entendimento, efetivamente tornou inconsistentes ou inadequadas as teses de Paul Kennedy e seu declínio das grandes potências, Huntington e seu choque de civilizações ou Fukuyama e seu fim da história.

Na verdade, o livro traz muitos dados e elementos importantes para a compreensão do processo de globalização; no entanto, parece mais provável que o processo de globalização contemporâneo não substituiu a Guerra Fria, mas se constituiu, isto sim, num dos principais vetores – se não o principal – que levaram à desintegração da ordem internacional marcada pela Guerra Fria. Os descompassos entre as dimensões da economia soviética e seus gastos com defesa para manter o equilíbrio com as forças da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) tornaram-se cada vez mais insustentáveis à medida que a corrida por competitividade entre as principais economias do Ocidente fazia com que essas economias se integrassem cada vez mais permitindo ganhos de escala e de produtividade. Em pouco tempo, as economias centralmente planejadas tornaram-se completamente obsoletas e incapazes de sustentar a corrida armamentista com os Estados Unidos e seus aliados, que cresciam economicamente de forma sustentada, baseados numa intensa competição por mercados e por tecnologias de múltipla aplicação, que condicionavam, por sua vez, a participação nesses mercados.

A globalização revela ser um fenômeno cada vez mais penetrante e em expansão e qualquer hipótese de uma possível reversão se afigura virtualmente impossível. Parece muito mais provável (para não dizer uma certeza) que os poucos rincões hoje ainda isolados venham a ser integrados nesse processo do que o oposto, isto é, que qualquer sociedade, que por alguma razão (religiosa, por exemplo) se sinta incomodada com a globalização, decida e consiga com sucesso isolar-se do restante do mundo. Provavelmente a única coisa que conseguirá será retardar o avanço desse processo em um ou outro segmento.

Desde que, na década de 1960, o pensador canadense H. Marshall McLuhan difundiu a idéia de "aldeia global", a integração das relações internacionais apenas avançou.[24] McLuhan derivara suas percepções essencialmente da área das comunicações, sua especialidade, mesmo quando o campo era relativamente rudimentar em comparação aos seus significativos desenvolvimentos ulteriores. A comunicação por satélite estava apenas começando e os computadores eram um equipamento demasiadamente dispendioso e de capacidade de

processamento de dados bastante limitada. Para o grande público, o computador era visto ainda como peça de ficção, e não como ferramenta de trabalho do dia-a-dia. Desde então, a tendência de aprofundamento e adensamento da globalização tem apenas se reforçado e movimentos e processos atuantes no sentido contrário, como foi o caso da revolução religiosa e nacionalista do Irã dos aiatolás, têm obtido apenas sucessos limitados e têm se revelado incapazes de se sustentar no longo prazo. Além disso, os grandes acontecimentos na ordem política, como o fim do sistema soviético, a abertura da República Popular da China e a sucessiva incorporação de nações de menor expressão às redes globais, têm se constituído – ou se refletido, segundo alguns – em fatores que reforçam a existência de padrões cada vez mais globalizados.

O grande problema dessa nova realidade é que o processo de globalização não é neutro. Os benefícios e problemas se distribuem de forma desigual, a capacidade de manejar as muitas dimensões dessa nova realidade varia muito e as bases dessa desigualdade não podem ser definidas apenas em termos de capacidade e competência. Suas raízes estão fincadas em camadas mais profundas da dimensão humana onde se formam os códigos que definem os costumes, as línguas e as culturas. Assim, a globalização trouxe uma realidade completamente nova do ponto de vista do encontro de culturas e etnias.

Ao longo da história, a interação entre povos e culturas nunca foi pacífica e se desenvolveu essencialmente por meio da presença física dos indivíduos, isto é, pelo deslocamento dos indivíduos, grupos e mesmo de populações. Na Europa, onde a geografia facilitava essa interação, o conflito sempre constituiu uma dimensão inseparável desse processo e em toda a história da formação das nações européias, as guerras pelos mais variados motivos foram uma constante. Huntington, no seu controvertido livro escrito em meados da década de 1990, argumenta que "… a cultura e as identidades culturais, que num nível mais amplo significam identidades civilizacionais, estão determinando os padrões de coesão, desintegração e conflito no mundo do pós-guerra fria".[25]

Geralmente as objeções às teses de Huntington procuram argumentar que não existem tais conflitos, e que os vários grupos civilizatórios podem conviver pacificamente. Ao se olhar a história, no entanto, incluindo-se aí os eventos mais recentes, provavelmente o que mais parece contrastar com as teses de Huntington é o fato de que os conflitos sempre tiveram motivações muito mais variadas. Embora possam ser identificados conflitos entre ramos civilizatórios, a grande maioria das guerras ocorreu entre grupos e nações rivais dentro de um mesmo ramo civilizatório. Apenas para citar alguns exemplos mais notáveis, pode-se lembrar a guerra entre Atenas e Esparta dos tempos de Péricles, a guerra dos cem anos dos séculos XIV e XV, as guerras religiosas, as guerras napoleônicas ou mesmo a grande maioria das guerras dos século XX. Mesmo no Iraque de hoje, é um equívoco imaginar que o conflito em curso se resume numa guerra de resistência dos muçulmanos contra a ocupação e a cultura das potências estrangeiras. A maioria dos ataques têm sido realizados contra grupos locais, particularmente da vertente xiita. As tropas de ocupação da aliança liderada pelos Estados

Unidos são apenas um grupo combatente, entre vários outros. Observação semelhante poderia ser feita acerca de outras regiões turbulentas, marcadas por intermináveis guerras civis.

Assim, conflitos entre potências de vertentes civilizacionais diferentes, na verdade, não apresentam particularidades que os tornem substantivamente distintos de outros conflitos. A conquista muçulmana do norte da África e da Península Ibérica a partir do século VIII, o movimento das cruzadas na Idade Média ou a expansão colonial das potências européias a partir do século XVI não constituem eventos capazes de formar argumento suficiente para explicar a ocorrência do fenômeno da guerra como resultante da ânsia dos povos no sentido de submeter outros povos em decorrência dos seus diferentes valores e padrões étnicos e culturais. Desejos de conquista, glória e riqueza ou a busca da segurança provavelmente foram motivações igualmente importantes nesses e em quaisquer outros conflitos e movimentos de expansão ocorridos na história. Por outro lado, as guerras entre cristãos nascidos dentro de uma mesma corrente civilizatória depois de Lutero e Calvino foram tão cruéis quanto qualquer outra guerra envolvendo povos de diferentes etnias. Nos dois séculos ao longo dos quais se estendeu a história das cruzadas, aparentemente, os príncipes e barões cristãos ocuparam-se mais em lutar entre si do que contra os muçulmanos, da mesma forma que Saladino representou um dos raros momentos em que os exércitos muçulmanos se uniram sob a liderança de um único sultão para combater os cruzados vindos da Europa ocidental.

Esses fatos indicam que também não deve constituir surpresa o surgimento de focos de insatisfação e movimentos de protesto contra o avanço do processo de formação de uma sociedade global tanto entre povos geográfica e culturalmente distantes do núcleo do processo de globalização quanto entre nações que, de muitas formas, lideram esse processo. Na verdade, parece mais razoável supor o contrário. Há mais protestos dentro dos Estados Unidos e dos países da Europa Ocidental, que lideram a globalização, do que em países que se poderiam identificar como caudatários desse processo. Além disso, na política internacional, as próprias nações que se situam no vértice da globalização têm apresentado crescentes dificuldades de concertação.

Com efeito, nos diversos foros de discussão da agenda internacional, observa-se que há muitas divergências entre os países ricos e pobres, mas, em termos substantivos, observa-se também que não existe homogeneidade em relação àquilo que efetivamente os divide. Os interesses são muito variados e há muitos arranjos formais e informais que ligam determinadas nações industrializadas com certos países ou grupos de países em desenvolvimento. As divergências entre os países industrializados têm surgido tanto quanto entre os países em desenvolvimento, independentemente da matriz étnica e cultural a que pertençam. Ou seja, a história não oferece nenhum exemplo ou razão plausível para supor que hoje poderia haver percepções claramente distintas que separassem aqueles que presumivelmente mais se beneficiam do avanço na formação de um mundo cada vez mais integrado daqueles que, aparentemente, estão sendo prejudicados com esse processo.

5. Considerações finais

Neste final de século, a agenda internacional se apresenta variada e complexa. A distinção entre *high politics* e *low politics* deixou de existir e novos itens passaram a ocupar lugar de destaque: terrorismo, meio ambiente, narcotráfico, novos padrões nas disputas comerciais, direitos humanos, conflitos étnico-religiosos, entre outros. Na verdade, as questões relativas à segurança estratégica não deixaram de ocupar posição de destaque, mas passaram a ser vistas de modo cada vez mais integrado a esses novos temas da agenda internacional.

A maioria das análises produzidas nos anos 90 sobre as relações internacionais iniciava destacando a importância central do fim da Guerra Fria como condicionante da política internacional. As razões para se atribuir essa importância eram muitas, pois, sem dúvida, a Guerra Fria constituiu um evento central que se estendeu por quase metade do século XX e seu fim marcou mudanças importantes na maneira de se ver e de se conduzir a política internacional. No entanto, o fim da Guerra Fria não deve ser interpretado como um episódio, e sim como parte de um amplo processo de mudança. Eventos como a queda do muro de Berlim e o próprio colapso da União Soviética devem ser vistos por seu sentido emblemático, como um referencial importante, que deixa claro o fato de que o mundo passava a viver uma nova época.

Na condição de processo histórico, os eventos associados ao fim da Guerra Fria formaram, na verdade, o epílogo de uma longa sucessão de fatos. Tanto a queda do muro de Berlim quanto o colapso da União Soviética não teriam acontecido se as bases políticas e econômicas que davam sustentação ao bloco socialista não estivessem já deterioradas a ponto de tornarem inócuas quaisquer tentativas de reforma do sistema. A disputa por áreas de influência por parte dos dois pólos de poder já vinha perdendo força desde a segunda metade da década de 1970 quando a política externa das grandes potências passou a ser orientada pela *détente* e, além disso, visivelmente, muitos eventos de destaque no cenário internacional revelavam ter cada vez menos relação direta com a disputa bipolarizada da Guerra Fria. Assim sendo, a análise das mudanças ocorridas no sistema internacional deve considerar vários desenvolvimentos que ocorreram ao longo de, pelo menos, três décadas. Esses desenvolvimentos estavam associados a mudanças tecnológicas e econômicas e, até mesmo, a transformações no quadro de valores sociais, que faziam emergir novos referenciais para a política exterior dos países.

Pode-se dizer que o fenômeno amplo e difuso genericamente denominado "globalização" tem seu correspondente nas relações internacionais no avanço do processo de formação do que alguns analistas denominam "sociedade internacional". Esse processo de aumento substantivo das muitas formas de interação entre os Estados e outros atores trouxe mudanças importantes na agenda internacional alterando também a importância relativa desses atores.

O terrorismo, ao longo da história, jamais teve importância semelhante à do terrorismo islâmico dos dias atuais. Pode-se dizer que assassinatos políticos e ações terroristas são tão antigas quanto a humanidade. Seitas como a do “Velho da Montanha” são antigas e tinham o assassinato como característica de sua ação.[26] Os anarquistas nos fins do século XIX e início do século XX realizaram vários atentados e assassinaram várias personalidades importantes da política.[27] Apenas recentemente, o Exército Republicano Irlandês (IRA) decidiu depor suas armas, isto é, abandonar o terrorismo como forma de ação. Nenhum desses casos pode, entretanto, ser comparado aos ataques do terrorismo islâmico na era da globalização. O terrorismo “à moda antiga” constituía-se de assassinatos ou ações perpetradas basicamente contra pessoas ou alvos determinados (autoridades ou instalações oficiais e militares). O terrorismo islâmico de hoje transforma civis em alvos pela capacidade de atingir um grande número de pessoas e, assim, levar o medo e a insegurança para populações inteiras. O caso do *World Trade Center*, em setembro de 2001, teve importância vital porque levou o governo dos Estados Unidos – a maior potência do sistema – a mudar de forma substantiva o entendimento de segurança externa. O ataque ao *World Trade Center*, ao qual se seguiram outros na Europa, deixava claro que as grandes democracias eram alvos e que eram vulneráveis a esses ataques.

Essa possibilidade se manifestou somente em razão das circunstâncias atuais, marcadas por esses elementos difusos e generalizados que sustentam a globalização. O avanço da integração internacional potencializa também os problemas, os motivos de insatisfação – alegados ou reais – e também transforma lugares distantes em parte dos problemas domésticos. Há um século, praticamente não havia necessidade de passaportes para controlar o fluxo de estrangeiros, as distâncias e as dificuldades de transporte faziam esse controle; hoje, os passaportes já se tornaram virtualmente ineficazes para exercer o controle dos fluxos migratórios. A tecnologia que permite auferir os inúmeros benefícios da modernidade também permite que grupos terroristas tenham à sua disposição instrumentos de destruição jamais imaginados.

Essas circunstâncias compõem o novo quadro em que é difícil avaliar até que ponto a superioridade dos recursos tradicionais de poder pode ser anulada pela ação das variáveis ideológicas, associadas à moderna tecnologia. Em larga medida, o conceito de “bens sensíveis” ampliou-se consideravelmente.[28] A inquietação nos países onde o fundamentalismo islâmico é forte demonstra quão real é a possibilidade de ampliação do contingente de suicidas e de grupos voltados para a sabotagem e outras ações terroristas. Os líderes desses países, mesmo que sejam contrários ao terrorismo, podem controlar a máquina governamental, mas seu poder de controlar os grupos mais extremados é bastante limitado. Além disso, não se pode descartar a hipótese de que, tal como ocorreu com os anarquistas dos fins do século XIX, indivíduos ou mesmo grupos oriundos das próprias nações ocidentais, movidos por ideologias mais radicais, realizem atentados em larga escala.

Na essência, muitas dessas mudanças no ambiente internacional ocorreram apenas no século XX, e se refletiram no avanço extraordinário da institucionalização das relações internacionais. Diz-se que o sistema Nações Unidas precisa ser reformado porque não reflete mais a distribuição internacional do poder e da riqueza, todavia talvez a questão mais importante não se situe nessa dimensão. Aumentar o número de membros de um órgão como o Conselho de Segurança apenas agrega mais alguns Estados numa estrutura já existente, mas deixa intocado o conceito do que vem a ser uma organização internacional em sua natureza e forma de ação. Provavelmente as questões mais centrais a serem levantadas deveriam ser de natureza estrutural. Diante da profunda integração das relações econômicas, sociais e políticas entre sociedades e povos espalhados pelo mundo, qual deveria ser o formato mais adequado de uma organização internacional como a ONU? O que poderia ser mudado na estrutura e nas formas de ação de uma organização internacional como a ONU para torná-la mais efetiva no manejo de questões como o novo terrorismo, o narcotráfico internacional ou a deterioração do meio ambiente em escala regional e global?

Provavelmente, em larga medida, a realidade já venha construindo essa resposta há muito tempo, transformando a questão da reforma da ONU numa questão completamente secundária. Quando a Liga das Nações foi criada, praticamente todas as questões internacionais estavam afeitas a ela. Mais tarde, quando se criou a ONU, juntamente com ela, várias organizações internacionais foram estabelecidas e hoje a miríade de organizações existentes no plano internacional cumpre, de diferentes formas e nos diferentes domínios, algum papel estruturante de uma verdadeira sociedade internacional. Além disso, organizações como o FMI e o Banco Mundial são hoje entidades substancialmente diferentes de quando foram criadas. No caso da área de comércio, a transformação foi tão profunda que o GATT transformou-se em Organização Mundial do Comércio (OMC).

Os pessimistas costumam dizer que a ONU e outras organizações internacionais nunca foram efetivas em seus propósitos, todavia, um olhar mais atento reconheceria o papel fundamental desempenhado por esse sistema na construção de um mundo de relações mais articuladas, pacíficas e com práticas mais universais. Essa realidade é especialmente visível no mundo da economia, cujo desenvolvimento depende diretamente do nível de universalidade e de estabilidade proporcionado pelo quadro institucional. Tudo isso, no entanto, refere-se a forças políticas organizadas com interesses definidos e articulados por meio do Estado, numa época em que as interações internacionais eram muito menos intensas e em que, nesse particular, o Estado se constituía num ator muito mais exclusivo do que o é nos dias atuais.

Na atualidade, a percepção de que as múltiplas formas de relacionamento entre indivíduos e organizações, situados em territórios de diferentes Estados nacionais, estão em choque com a noção de soberania tem se disseminado, mas, na realidade, pode-se dizer que essa percepção é em parte verdadeira, em parte falsa. Em relação à soberania como capacidade de os Estados agirem de forma independente, a partir de decisões tomadas no

âmbito da estrutura política doméstica, existem hoje muitos atores no cenário internacional que, de muitas maneiras, minam essa capacidade, notadamente as grandes corporações transnacionais e as inúmeras organizações não-governamentais.[29] Por outro lado, apesar disso, o Estado continua sendo detentor inequívoco dos processos de legitimação do poder político baseado num amplo sistema de coerção institucionalizado significando, em última análise, que, necessariamente, o estabelecimento de normas de convivência para indivíduos ou instâncias coletivas, para que sejam garantidas, depende da autoridade estatal. Do ponto de vista jurídico, as questões relativas aos indivíduos e entidades nacionais continuam sendo essencialmente tratadas no âmbito do quadro jurídico e normativo interno, sendo ainda o Direito Internacional fortemente dependente da disposição com que as instâncias internas dos estados nacionais venham a aplicar decisões tomadas em foros internacionais.[30]

Em resumo, o caráter ambíguo das relações internacionais não constitui um traço circunstancial, mas é inerente à sua própria natureza. Aqueles que argumentam que uma instituição como a ONU deveria ser substituída por outra entidade "mais eficaz", provavelmente iriam se decepcionar caso, efetivamente, em lugar da ONU, fosse criada uma outra entidade. Iriam perceber, em pouco tempo, que a nova organização estaria reproduzindo as mesmas fraquezas e virtudes da ONU que, são, em última instância, as fraquezas e virtudes da própria sociedade internacional dentro da qual vivemos.

Notas

1 Sobre a vida econômica na Antigüidade grega ver AUSTIN, M.; Vidal-Naquet, P. **Economia e sociedade na Grécia Antiga**. Lisboa: Edições 70, 1986; e sobre a economia na Idade Média ver BLOCH, M. **A sociedade feudal**. Lisboa: Edições 70, 2001.

2 Essa visão de Polanyi é analisada por HUMPHREYS , V. S. C. **History, Economics, and Anthropology: the Work of Karl Polanyi. History and Theory**, v. 8, 1969, p. 165-212.

3 MORE, Thomas. **Utopia**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Editora Universidade de Brasília, 2004. A primeira edição da obra, em latim, foi publicada em 1516.

4 TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004 (Livro I, 23).

5 BULL, H. **A sociedade anárquica**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 1.

6 A moeda corrente entre cruzados e muçulmanos era o *besant*. Em sua **História das Cruzadas** (Rio de Janeiro: Imago, 2002, 3 v.), Steven Runciman faz um relato detalhado do ambiente dentro do qual os reinos cristãos (latinos) foram estabelecidos e depois expulsos do Oriente Médio.

7 Essa questão é discutida no capítulo II de **A sociedade anárquica**. A identificação de regularidades como base importante para a compreensão das relações internacionais é uma contribuição que se deve muito ao sociólogo Raymond Aron.

[8] Monsieur DE CALLIÈRES serviu Luis XIV como diplomata, tendo sido também Secretário do Conselho de Estado. Seu **De la manière de négocier avec les souverains** foi publicado em 1716 e dedicado ao Duque de Orleans, Regente da França de 1715 a 1723. de Callières, M. **On the Manner of Negotiating with Princes**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1963.

[9] DURKHEIM, E. **Les régles de la méthode sociologique**. Paris: P.U.F., 1956, p. 103.

[10] GIDDENS, A. **Capitalismo e moderna teoria social**. 2. ed. Lisboa: Editorial Presença, 1984, p. 135-137.

[11] Essa argumentação está contida em **Les régles de la méthode sociologique**, publicada em 1895.

[12] MERLE, M. **Sociologia das relações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. Publicado pela primeira vez em 1976 pela Jurisprudence Générale Dalloz (Paris).

[13] ARON, R. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo , 2002. Prefácio A. Paim, p. 10.

[14] *Ibid.*, p. 49

[15] *Ibid.*, p. 31. O prefácio foi escrito por ARON para a primeira edição publicada no Brasil dessa obra feita pela Editora Universidade de Brasília em 1979.

[16] Jean-Baptiste DUROSELLE. (**Todo império perecerá**: Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000) e Pierre RENOUVIN (**Histoire des relations internationales**. Paris: Hachette, 1954) são essencialmente historiadores, da mesma forma que outros estudiosos notáveis como Paul Kennedy.

[17] LITFIN, Karen T. Sovereignty in World Ecopolitics, **Mershon International Studies**, v. 41 supplement 2, Nov/1997, p 167-204. Outros estudiosos como J. Thomson (State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap Between Theory and Empirical Research, **International Studies Quarterly**, 1995, n. 39, p. 213-233) também desenvolveram abordagens em que o conceito de soberania é decomposto em elementos básicos.

[18] ABBÉ DE SAINT-PIERRE. **Projeto para tornar perpétua a paz na Europa**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003. A obra foi publicada originalmente em 1713 e foi baseada no projeto elaborado um século antes por Henrique IV e seu ministro, o Duque de Sully, cujo texto Abbé de Saint-Pierre fez incluir na edição de 1713.

[19] ROUSSEAU, J.-J. **Rousseau e as relações internacionais**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004, p. 110.

[20] À época da Guerra Fria, era relativamente popular o termo “finlandização” para designar a condição de nações sujeitas tão estreitamente à ação de uma potência maior que eram obrigadas a seguir as diretrizes da potência maior em matéria de segurança e política externa.

[21] KRASNER, S. D. (ed.). **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983. Krasner define regime internacional como um conjunto de princípios, normas, regras e processos decisórios afeitos a determinada área das relações internacionais.

[22] Calcula-se que **A epopéia de Gilgamesh** tenha sido escrita no terceiro milênio da era pré-cristã e narra a epopéia desse rei da Mesopotâmia que teria vivido nos tempos do dilúvio. A recuperação da obra foi feita a partir de tábuas de escrita cuneiforme reunidas por Assurbanípal no Palácio de Nínive. No século XIX, o arqueólogo A. H. Layard deu início ao trabalho de juntar e decifrar as peças dispersas e muitas vezes incompletas.

[23] FRIEDMAN, T. L. **The Lexus and the Olive Tree. Understanding Globalization**. New York: Farrar, Straus & Giroux, 1999.

[24] H. Marshall MCLUHAN era especialista em comunicações e suas obras causaram grande impacto, sendo por muito tempo considerado um verdadeiro referencial de análise para os estudos sociais. Entre essas obras destacam-se **The Gutenberg Galaxy** (1962), **Understanding Media** (1964) e **War and Peace in the Global Village** (1968).

[25] HUNTINGTON, S. P. **The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order**. New York: Simon & Schuster Inc, 1996, p. 20.

[26] Após a morte de Maomé, formaram-se várias vertentes ou facções que lutavam entre si. A seita xiita teria como base a idéia de que Ali, genro de Maomé, deveria ser o sucessor do Profeta e, após sua morte em 661, a seita passou a empenhar-se na derrubada do califado sunita de Bagdá. Entre os xiitas, a facção mais radical era a dos ismaelitas e Sinan , conhecido como "O Velho da Montanha" um *sheik* que comandava um grupo de assassinos (LEWIS, B. **The Assassins: A Radical Sect in Islam**. Londres, 1927).

[27] Os anarquistas da virada do século XX tinham uma ideologia bastante contraditória, que misturava niilismo com sentimento de revolta – seu principal jornal foi fundado com o nome de **Le révolté**, que depois mudou para **La révolte**. O Presidente Carnot, da França, o Primeiro Ministro Canovas, da Espanha, a Imperatriz Elizabeth, da Áustria, o Rei Humberto, da Itália, e o Presidente McKinley, dos Estados Unidos, além do Duque Francisco Ferdinando, da Áustria, estão entre as personalidades assassinadas pelos anarquistas (ver B. TUCHMAN, **The Proud Tower**. New York: Macmillan, 1962, cap. 2).

[28] Tradicionalmente apenas algumas tecnologias como a aeroespacial e a nuclear eram classificadas como bens sensíveis, que na literatura internacional são referidos como *dual technology*, isto é, tecnologias que podem ter aplicações tanto civis quanto militares.

[29] É comum entender como característica deste fim de século a crescente importância das empresas multinacionais (ou transnacionais, como têm sido denominadas atualmente), no entanto, há três décadas essa importância já era amplamente reconhecida. J-J. SERVAN-SCHEREIBER, na introdução de seu livro **Le défi americain** afirmava: "... a terceira força industrial mundial, depois dos EUA e da URSS, poderá muito bem ser, dentro de quinze anos, não mais a Europa, mas a indústria americana na Europa".

[30] As decisões do Tribunal da Haia, por exemplo, têm alcance muito limitado uma vez que as grandes potências não reconhecem formalmente sua jurisdição e, mais recentemente, o estabelecimento do Tribunal de Justiça Internacional apresenta o mesmo tipo de limitação.

Bibiografia

ABBÉ DE, SAINT-PIERRE. **Projeto para tornar perpétua a paz na Europa**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

ARON, R. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

AUSTIN, M.; VIDAL-NAQUET, P. **Economia e sociedade na Grécia Antiga**. Lisboa: Edições 70, 1986.

BLOCH, M. **A sociedade feudal**. Lisboa: Edições 70, 2001.

BULL, H. **A sociedade anárquica**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Editora Universidade de Brasília, 2002.

DE CALLIÈRES, M. **On the Manner of Negotiating with Princes**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1963.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

DURKHEIM, E. **Les régles de la méthode sociologique**. Paris: P.U.F., 1956.

FRIEDMAN, T. L. **The Lexus and the Olive Tree. Understanding Globalization**. New York: Farrar, Straus & Giroux, 1999.

GIDDENS, A. **Capitalismo e moderna teoria social**. 2. ed. Lisboa: Editorial Presença, 1984.

THUMPHREYS, V. S. C. History, Economics, and Anthropology: the Work of Karl Polanyi, **History and Theory**, v. 8, 1969, p. 165-212.

HUNTINGTON, S. P. **The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order**. New York: Simon & Schuster Inc, 1996.

KRASNER, S. D. (ed.). **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

LEWIS, B. **The Assassins: A Radical Sect in Islam**. Londres: Weidenfeld & Nicolson, 1967.

LITFIN, Karen T. Sovereignty in World Ecopolitics, **Mershon International Studies**, v. 41, supplement 2, Nov/1997, p 167-204.

MCLUHAN H, Marshall. **The Gutenberg Galaxy**. Toronto: University of Toronto Press, 1962.

___________. **Understanding Media.** Cambridge, Massachussetts: The MIT Press, 1964.

___________. **War and Peace in the Global Village. Corte Madera:** Gingko Press,1968.

MERLE, M. **Sociologia das relações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MORE, Thomas. **Utopia**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Editora Universidade de Brasília, 2004.

RENOUVIN, Pierre. **Histoire des relations internationales**. Paris: Hachette, 1954.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Rousseau e as relações internacionais**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

RUNCIMAN, Steven. **Cruzadas.** Rio de Janeiro: Imago, 2002, 3 v.

SERVAN-SCHREIBER, J-J. **Le défi américan**. França: Denol, 1967.

THOMSON, J. State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap Between Theory and Empricial Research, **International Studies Quarterly,** n. 39, 1995, p. 213-233.

TUCHMAN, B. **The Proud Tower**. New York: Macmillan, 1962.

TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI/FUNAG, Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004 (Livro I, 23).

RECORRÊNCIAS E DESAFIOS: AS CONFERÊNCIAS DAS NAÇÕES UNIDAS NOS ANOS NOVENTA

Resumo

A Organização das Nações Unidas patrocinou, durante a década de 90, uma série de conferências internacionais sobre temas vinculados a uma agenda social global. Embora o mecanismo de conferências não seja fenômeno recente, os encontros dos anos 90 marcam um momento de inflexão na relação entre sociedade civil global, Estados e organizações internacionais. Refletem, ainda, as mudanças conjunturais do pós-Guerra Fria, que integram o desenvolvimento humano à escala de prioridades da agenda internacional. O objetivo do presente trabalho é entender o funcionamento dessas conferências, enfatizando seu desenho institucional e os elementos de continuidade existentes entre elas. A análise, contudo, não se volta a discussões normativas acerca deste desenho, apesar de levantar aspectos críticos sobre o *modus operandi* que poderá afetar os resultados efetivamente produzidos pelos acordos no longo prazo.

Abstract

The United Nations have sponsored, throughout the 1990's, a series of international conferences on topics related to a global social agenda. Though the conference mechanism is not a recent phenomenon, the meetings of the 1990's marked a watershed in the relationship between global civil society, States and international organizations. They reflect, furthermore, post-Cold War changes which have added human development to the priorities on the international agenda. The goal of this study is to understand the functioning of these conferences, highlighting their institutional design and the elements of continuity linking them. The analysis, however, is not directed at normative discussions of this design, even though it raises critical aspects of the *modus operandi* which may affect the long-term results ultimately produced by the agreements.

Carolina Moulin Aguiar*

1. Mudança e continuidade: o contexto das Conferências das Nações Unidas

> *The sources of conflict and war are pervasive and deep. To reach them will require our utmost effort to enhance respect for human rights and fundamental freedoms, to promote sustainable economic and social development for wider prosperity, to alleviate distress and to curtail the existence and use of massively destructive weapons.*[1]

A declaração do ex-secretário geral da Organização das Nações Unidas (ONU) ilustra de maneira clara a postura da organização diante dos dilemas e desafios do pós-Guerra Fria. As questões de segurança deixam de referir-se exclusivamente aos temas militares e passam a abranger "temas sociais", com especial ênfase para uma abordagem extensiva e abrangente dos direitos humanos. As importantes mudanças do sistema internacional no início da década de 90 afetam não só o escopo da agenda internacional, mas também, e de maneira interdependente, a natureza e o *locus* dos atores nesse sistema.

Rev. Cena Int. 7 (1): 27-49 [2005]

* Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações internacionais (IRI), PUC-Rio de Janeiro. Doutoranda (Relações Internacionais) na McMaster University, Ontario, Canadá.

A idéia de mudança turbulenta, proposta por Rosenau, procura captar o impacto das transformações do período. Ressalta ele que as fronteiras do sistema deixam de ser capazes de absorver as flutuações dos processos e variáveis e este se desequilibra.[2] A incerteza se torna um elemento-chave da política "na turbulência", marcada, em especial, por elevado grau de dinamicidade e complexidade, dados o crescente número de atores, a elevação dos níveis de interdependência[3] e uma maior densidade dinâmica do ambiente internacional.[4] O início dos anos 90 refletiria, portanto, um período histórico em que as "regras de comportamento existentes não seriam mais capazes de constranger comportamentos e resultados". Isto quer dizer que os parâmetros normativos que até então ordenavam e proviam um certo grau de previsibilidade à conduta dos atores se rompem e inicia-se um processo de transformação da política mundial em razão do fato de que as "orientações, habilidades, relações e estruturas que sustentaram a política internacional entram em colapso".[5]

Nesse contexto, a estrutura do sistema se caracterizaria pela "bifurcação". As tendências simultâneas à centralização e à descentralização da vida social levariam à concepção de dois mundos da política mundial: um mundo estatocêntrico e outro multicêntrico. No primeiro, os Estados são o ator central (*sovereignty-bound actors*) e prevalecem a anarquia e a descentralização pela ausência de uma autoridade superior, decorrente do princípio da soberania. A preocupação central dos Estados é com sua própria segurança e, como eles só podem contar consigo mesmos para o alcance dessa tarefa, o dilema da segurança reflete-se em seu comportamento. O uso da violência é percebido como recurso último e legítimo para a preservação do Estado, enquanto entidade territorial e soberana, mas as interações internacionais devem pautar-se, em princípio, pela diplomacia e por bases decisórias calcadas em uma moldura legal-institucional. A distribuição do poder entre as unidades define a hierarquia do sistema e a colaboração entre Estados ocorre principalmente por meio de alianças formais.

No segundo mundo – multicêntrico – o número de atores é bastante alto e eles são *sovereignty-free*, ou seja, não estão constrangidos pelo princípio da soberania. Contudo, a anarquia e o grau elevado de descentralização geram uma ordem bem mais caótica do que no contexto estatocêntrico. O reconhecimento mútuo desses atores com base na idéia de igualdade (no que tange não só ao direito de existir, mas também ao de perseguir seus objetivos e políticas) e a multiplicidade de interações tornam esse mundo menos coerente. As relações tendem a ser temporárias e mais assimétricas (do que as relações entre Estados). Os atores são menos constrangidos por estruturas formais de autoridade e a violência não é considerada recurso válido para o alcance de seus objetivos. Tais objetivos referem-se sobretudo aos resultados de uma agenda política mais abrangente, envolvendo questões de justiça, direitos humanos, meio-ambiente, produção e distribuição de riquezas, etc. Não obstante a competição ser característica das interações entre atores livres-de-soberania, ela se afasta da idéia de "medo e suspeição" que marca as relações interestatais. A guerra, enquanto meio de resistência, cede espaço para estratégias de não-cooperação e de recusa à

"*compliance*". As taxas de mortalidade no mundo multicêntrico são mais elevadas e a suscetibilidade à mudança também.

É importante notar que esses mundos se interpenetram e são, em certa medida, co-determinados. Existe uma aceitação mútua entre os atores de ambos os mundos, calcada no reconhecimento da sua incapacidade individual de lidar com as complexidades da política mundial (para Rosenau, da política pós-internacional). Lipschutz indica três mudanças capazes de explicar a emergência de um espaço político global paralelo ao dos Estados: primeiro, o desaparecimento da anarquia enquanto princípio ordenador da relação entre atores e sua substituição por um sistema global governado por normas; segundo, a incapacidade dos Estados em lidar com problemas vinculados ao bem-estar social e os esforços de atores não-estatais a fim de suprir essas carências; terceiro, a emergência de novas formas de identidade política e social.[6]

O mundo multicêntrico de Rosenau faz parte, em certa medida, do debate sobre a formação de uma sociedade civil global. Essa sociedade atua para além da fronteira dos Estados e baseia suas ações transnacionais em uma "consciência cada vez mais planetarizada". O Estado, enquanto mediador entre os planos doméstico e internacional, tem sua importância reduzida[7] e à incompetência dos governos se contrapõe a crescente competência da sociedade[8] A autonomia, característica marcante do mundo multicêntrico, é elemento também central dessa sociedade emergente, já que:

> *The general effect is one of the creation of networks of global political activity in parallel to the state system. These networks are not totally insulated or isolated from the state system, since states are omnipresent, and often seem almost omnipotent. They do, however, enjoy a certain degree of autonomy precisely because states are not omnicompetent*.[9]

O papel dos avanços tecnológicos assume especial relevância no que tange à capacidade de formação dessas redes sociais. Eles não só permitiram um maior contato entre diferentes grupos, mas também disseminaram a informação em um contexto de crescente competência social, ou seja, em que os atores eram capazes de transformar informação em conhecimento. Lipschutz chama a atenção para o fato de que as facilidades colocadas à disposição da humanidade pela evolução tecnológica permitem descobrir e desenvolver "novas formas de fazer as coisas", entre elas a de se organizar e se mobilizar politicamente, ao mesmo tempo em que capacita a atuação dos movimentos sociais no plano global.

O Estado permanece como ator relevante, mas a ele se somam outras "agências", com características, funções e natureza distintas e múltiplas, que convivem e interagem em uma estrutura não mais limitada pela política internacional, e sim por uma "cultura, comunidade ou sociedade" mundiais.[10]

A dificuldade de uma definição apropriada ao atual contexto justifica a existência de diferentes denominações e termos. Como ressalta Falk, a idéia é buscar superar a hierarquia

dualista entre os mundos estatocêntrico e multicêntrico, em uma tentativa de não subordinar ou derivar as forças sociais de referências estatais. Nesse sentido, a diferenciação entre *sovereignty-bound e sovereignty-free actor*s é problemática, pois ainda projeta "a sombra westfaliana".[11] Weiss propõe que essa distinção se refira não aos autores e sim ao comportamento desses atores (limitado ou não pelo princípio da soberania), proposta essa de fato mais condizente com a abordagem de uma sociedade civil global.[12] Boli e Thomas, por seu turno, trabalham com organizações não-governamentais internacionais (INGOS), definidas como "entidades transnacionais que exercem um tipo especial de autoridade (voluntarismo racional) e que empregam recursos limitados para o estabelecimento de regras, padrões, princípios e que representam a *humanidade*".[13] É claro que a própria idéia de entidades não-governamentais obscurece a diminuição do lugar do Estado na análise, mas, por ser utilizado de forma mais recorrente pela literatura, o conceito será adotado neste trabalho.

Ademais, a noção de sociedade civil global associada à existência de uma cultura mundial, na esteira da proposta de Boli e Thomas, permite uma abordagem mais dinâmica dos processos, uma vez que a cultura direciona a ação e, ao mesmo tempo, constitui os atores. A relação de co-constituição entre a estrutura e os agentes torna ainda mais claro o nível de interdependência e a densidade que perpassa as relações sociais no plano global. Uma cultura global, como ressaltam os autores, depende de que os princípios, normas e definições sejam construídos e aplicados de maneira similar em nível mundial. Logo, INGOS são consideradas como atores cujos principais objetivos são "capacitar, codificar, modificar e propagar os princípios e estruturas culturais globais".[14]

Esta breve síntese sobre a conjuntura atual da política mundial é essencial para a localização do objeto do presente trabalho, qual seja, as Conferências das Nações Unidas nos anos 90. A década de 90 foi marcada, no âmbito das atividades da ONU, por uma série de conferências globais, cujos temas podem ser abarcados por uma definição ampla de "desenvolvimento humano sustentável". Esse conceito envolve as dimensões sociais, econômicas e culturais do desenvolvimento, tratadas de maneira interdependente e ao longo de um *continuum*, que se reflete na própria cronologia das conferências. O quadro abaixo sintetiza os principais encontros[15]

Quadro 1 – Relação de Conferências patrocinadas pela ONU/ano e sede

Cúpula Mundial sobre a Criança	1990	Nova Iorque
Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED)	1992	Rio de Janeiro
Conferência Mundial sobre Direitos Humanos	1993	Viena
Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento	1994	Cairo
Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social	1995	Copenhague
Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher	1995	Pequim (Beijing)
Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II)	1996	Istambul

De fato, o que chama a atenção, em primeiro lugar, é a abrangência dos temas e a centralidade dos direitos humanos na agenda internacional; em segundo, a evidência do surgimento e da crescente participação de uma sociedade civil global, através da ação e concertação de INGOS no contexto das conferências e em paralelo a elas, embora em diferentes graus e com intensidade variável; em terceiro, a retomada do multilateralismo[16] e a reativação da ONU como fórum para a discussão e solução de questões globais. Embora esses fatores tenham uma conotação positiva, no sentido normativo, nem a ONU, tampouco as conferências por ela patrocinadas, são isentas de críticas. Em última instância, a medida do real sucesso das conferências está por ser apresentada.

Dados recentes sobre desenvolvimento humano indicam melhorias significativas e avanços políticos em determinadas áreas, mas o quadro ainda é dramático.[17] Assim, se, por um lado, um dos resultados mais importantes das conferências foi a criação de um quadro de referência comum entre as instâncias do sistema ONU, os governos nacionais e as INGOS sobre temas sociais, por meio da criação de consensos e de instrumentos e mecanismos de proteção aos direitos humanos, por outro, a "*compliance*" e o monitoramento das políticas oriundas desse quadro ainda precisam ser realizados.

Ainda, o início do século XXI tem trazido um crescente número de dificuldades para a efetivação desses instrumentos, sendo exemplares a posição dos Estados Unidos de não-ratificação do Protocolo de Quioto, que comprometeria as iniciativas ambientais iniciadas em 1992 na Conferência do Rio, ou o atual redirecionamento da política externa americana para as questões de segurança em detrimento dos direitos humanos (materializada pela ignóbil situação de Guantânamo).

Note-se que não há necessariamente uma linha evolutiva entre as Conferências: existem elementos de continuidade e recorrência, mas há também diferenças de grau, por exemplo, na participação e nos critérios de inclusão, variações nos documentos produzidos, nas instituições criadas, nos resultados finais e no processo preparatório. Logo, se é possível tratar as conferências em conjunto, focando os elementos comuns, é preciso atentar para o natural "ir e vir" que marca os processos de negociação e de tomada de decisão no plano internacional, especialmente quando a participação da sociedade civil global é tão marcante.

Os elementos de continuidade serão tratados sob a ótica do desenho institucional. As variáveis analisadas e as necessárias ressalvas feitas *a priori* sobre o escopo do trabalho serão tratadas na próxima seção.

2. Desenho institucional e as Conferências da ONU

A idéia de Conferências *ad hoc* é bastante antiga no sistema internacional e, em certa medida, se confunde com a história do surgimento das organizações internacionais. A diplomacia por conferências se torna um fato durante o século XIX.[18] O momento de expansão do capitalismo, com a segunda revolução industrial, e a busca dos Estados por

uma maior estabilidade política dentro de um contexto de nacionalismos revolucionários gerou a necessidade de coordenação de políticas entre Estados, como forma de gerenciamento das crescentes pressões sociais. O Congresso de Viena de 1815 traça as diretrizes do sistema de conferências, pelo qual representantes das grandes potências se reuniam esporadicamente[19]. Esse modelo conferia uma "responsabilidade especial" às potências para com a comunidade internacional e o critério de universalidade era restrito a estes Estados. Algumas importantes inovações, contudo, merecem ser relevadas: em primeiro lugar, há o estabelecimento de um *modus vivendi* e, portanto, há uma mudança na idéia de tempo, ligada à continuidade; em segundo, é estabelecido o princípio de consultas com reuniões não periódicas, embora a definição acerca de quem poderia convocar tais reuniões fosse contenciosa. Não obstante, o sistema do Concerto apresentava um baixo grau de institucionalização e, em função de seu estreito vínculo com o poder *de fato*, estaria, segundo Claude mais para o embrião dos órgãos executivos das organizações internacionais atuais do que para o modelo de conferências aqui tratado.

O salto qualitativo na idéia de universalidade é dado com o sistema de Conferências de Haia (1899 e 1907). De um lado, representou a expansão do sistema de Estados europeu e a ampliação do número de participantes, inclusive fora da Europa. Em 1899 eram 27 países e em 1907, 44, entre os quais o Brasil. Por outro, o sistema de Haia possuía caráter mais amplo, no sentido de que os temas da agenda eram mais abstratos e a responsabilização internacional era mais difusa. Há, sem dúvida, o resgate do humanismo, da idéia de humanidade que permite incorporar o resto do mundo à mesa de negociações (mesmo que para alguns Estados, a construção ocorresse pela via da destruição da cultura alheia, via colonialismo). Algumas inovações institucionais importantes do sistema de Conferências de Haia são a retomada da idéia de reuniões regulares e periódicas e as formas e experimentos de organização institucional no que tange ao estabelecimento de mesas diretoras, comitês, procedimentos de votação sistematizados e de comitês preparatórios para reuniões futuras. A sistematização do processo institucional marca o sistema de Haia.

O século XIX é especialmente relevante para a interação entre o público e o privado nas relações internacionais. Se as conferências focavam prioritariamente as questões de paz e segurança internacionais (embora em termos mais abrangentes e tendentes ao multilateralismo no sistema de Haia), as Uniões Internacionais promovem a incorporação de novos temas e de novos atores ao sistema internacional.[20] Fica clara a expansão das funções e dos mecanismos de cooperação institucional para além dos governos, o que representava um desafio para a formulação da política externa pelos Estados. INGO's como a Cruz Vermelha Internacional datam desse período e já impactam a agenda e os resultados dos processos de negociação internacional, de que é exemplo a Convenção de Genebra de 1864.

No século XX, a Liga das Nações incorpora o sistema de conferências ao seu arcabouço institucional. A formalização institucional da Liga é muito superior à dos sistemas do século XIX, sendo possível categorizá-la como efetiva *organização internacional*. Mas o que

interessa nesse momento é mostrar a continuidade do mecanismo de conferências, em especial para assuntos vinculados à administração da segurança e ao desarmamento, inclusive com o estabelecimento de um Comitê Preparatório para a Conferência sobre Desarmamento.

A ONU, por seu turno, faz uso do mecanismo de conferências desde os anos 60. A Primeira Conferência sobre as Mulheres aconteceu em 1968 na cidade do México. No mesmo ano ocorreu a Conferência de Teerã sobre direitos humanos. A Conferência de Estocolmo em 1972 tratou da questão ambiental, a Conferência de Bucareste (1974) tratou da questão populacional, seguida pela Conferência do México em 1984. E a lista continua até os dias atuais com a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação realizada em Genebra entre os dias 10 e 12 de dezembro de 2003 (a segunda fase entre 16 e 18 de novembro de 2005 em Tunis).[21]

As conferências são, portanto, *mecanismos por meio dos quais determinada organização internacional convoca seus membros, e demais atores relevantes, para uma reunião ad hoc, com o objetivo de discutir temas específicos da agenda internacional, durante determinado período tempo e visando à elaboração de instrumentos normativos e institucionais capazes de direcionar e facilitar a solução das problemáticas apresentadas*. Elas são apenas um dos mecanismos de que dispõem as organizações internacionais para impulsionar o debate e o processo decisório em plano global.

As conferências, portanto, *não se confundem* com as organizações internacionais e apresentam vantagens se comparadas às reuniões regulares da assembléia geral e dos comitês, dentre as quais ressalto: primeiro lugar, as conferências concentram a discussão no espaço e no tempo; em segundo, elas possuem maior flexibilidade no que tange à participação de outros atores que não os Estados-Membros e permitem uma interação mais intensa entre o local e o global; e, por fim, conferem maior visibilidade às temáticas discutidas, elevando-as a categorias prioritárias da agenda internacional.

As críticas ao mecanismo de conferência também são variadas, indo desde a acusação de que são um desperdício de recursos institucionais e financeiros, passando pela duplicidade de fóruns de debate sobre os mesmos temas (repetiriam as discussões dos diversos comitês e comissões da ONU), chegando à alegação de que resultam em meros compromissos retóricos, pouco comprometimento com a mudança e busca de controle sobre determinadas temáticas ao "domesticar" a atuação das INGOS.[22]

Independentemente da postura normativa diante das vantagens e desvantagens das conferências, é preciso reconhecer que elas são uma parte significativa da história e dos processos de negociação internacionais, no âmbito das organizações internacionais. Nesse sentido, entender a sua evolução e o seu funcionamento é importante para a compreensão do "mundo" dessas organizações. Por que estudar somente as conferências da ONU nos anos 90? A resposta mais óbvia está na proximidade histórica das conferências. Mas outros fatores devem ser ressaltados. As Conferências dos anos 90 estão interligadas de uma maneira peculiar. Essa interligação se dá pela abordagem social conferida aos temas: questões como

meio-ambiente, *a priori* eminentemente técnicas, transformaram-se em questões sociais devido à ótica humanista que perpassou as conferências. Outro ponto é a crescente participação de governos e INGOS que, embora comece nos anos 70, ganha proporções sem precedentes nos anos 90. Conseqüência desse fato é a divulgação dessas conferências na mídia e uma maior disseminação das informações e das discussões para o público em geral. Se não é possível falar em uma maior democratização, pelas inevitáveis dificuldades associadas ao conceito, é possível falar em uma maior visibilidade das iniciativas sociais no âmbito das conferências. Por fim, as recorrências a que este trabalho tentará se referir justificam, em última instância, a opção pelas conferências, já que a hipótese é a de que o que as une é mais forte do que o que as separa, pelo menos no que tange ao desenho institucional.

A idéia de *rational design* ou desenho institucional associa-se à necessidade de entender como as instituições funcionam, para poder compreender se elas de fato importam para as relações internacionais. A tradição de pesquisa em desenho institucional, inaugurada por autores racionalistas na edição especial da revista **International Organization**, procura mostrar que os Estados não só usam as instituições internacionais para servir aos seus propósitos, como também as desenham para esse fim.[23] Esse desenho afeta os resultados institucionais e, embora a abordagem proposta pelos autores tenha um caráter conservador, pois está sempre olhando para a realidade pelo "espelho retrovisor"[24], é possível tratá-la de maneira mais dinâmica. Isso seria possível ao se incluir uma abordagem construtivista (nos termos da cultura de Boli) dos processos dentro de cada variável: os atores constroem a realidade e ao mesmo tempo são construídos por ela. Dentro dessa perspectiva teórica, cinco dimensões são relevantes:

1. **Condição de membro**: relativa às regras para membros, aos critérios de participação – Quem entra na instituição?
2. **Escopo** das questões tratadas pela instituição: quais temas fazem parte da agenda da instituição e como se dá o fenômeno de *issue-linkage*?
3. **Centralização** das tarefas da instituição: qual o grau de centralização das tarefas, em especial no que se refere à disseminação e agregação de informações, à implementação e aos custos de transação?
4. **Controle** das instituições: quem controla as decisões?
5. **Flexibilidade** dos arranjos: como as regras e procedimentos acomodam as mudanças, tanto em termos adaptativos quanto transformadores?

Embora as dimensões acima elencadas refiram-se à organização, é possível pensar as conferências a partir desses eixos e verificar em cada um deles o que há de comum no processo institucional do sistema de conferências dos anos 90. Essas dimensões servem, portanto, para delimitar as perguntas a serem respondidas e para definir o objeto de análise. Há, assim, uma adaptação da abordagem de desenho institucional com foco sobre o funcionamento das conferências, sem pretensões de definição acerca do melhor desenho possível para este contexto.

2.1. Indicação de membro

Todos os Estados-membros da ONU podem participar das conferências. A Assembléia Geral convoca por meio de resolução a conferência, estabelecendo a data e os comitês preparatórios (prepcoms).[25] Os comitês preparatórios se reúnem entre a resolução e a conferência para definir o regulamento provisório, estabelecer e delimitar a agenda, preparar os documentos provisórios a serem votados e negociados durante a conferência, sempre buscando formar consenso sobre, senão todos, pelo menos alguns pontos prioritários. Os itens não-consensuais incluídos nos documentos são colocados entre parênteses e deverão ser negociados durante a conferência.

O critério de participação para os Estados é dado, portanto, pela própria organização e é, neste sentido, universal. Nas cúpulas, chefes de Estado e de governo sempre estão presentes, enquanto nas conferências propriamente ditas as delegações são formadas por representantes oficiais (vide n. 8).

A participação de outros atores, ou seja, das INGOS, depende do regulamento adotado nos prepcoms. A regra geral adotada nas conferências dos anos 90 foi a de seguir as regras da própria ONU no que se refere ao status das INGOS. O Artigo 71 da Carta das Nações Unidas[26] define que cabe ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) estabelecer arranjos consultivos com atores não-governamentais:

> *The Economic and Social Council may make suitable arrangements for consultation with non-governmental organizations which are concerned with matters within its competence. Such arrangements may be made with international organizations and, where appropriate, with national organizations after consultation with the Member of the United Nations concerned.*

A resolução 1296/68 estabelece três categorias de INGOS que participam do sistema ONU e define os direitos conferidos àquelas com status consultivo, dentre os quais se destacam: direito de fazer e dar consultas aos comitês do ECOSOC (permanentes e *ad hoc*), direito de ser acreditada nas conferências internacionais e de estabelecer consultas com o secretariado-geral e direito de permanecer na área das delegações e, portanto, de fazer *lobby* com os representantes governamentais e da organização.

As INGOS devem atuar em área diretamente vinculada ao escopo de atividades do ECOSOC, devem ter caráter internacional e representativo e devem estar autorizadas a falar por seus membros.[27] A concessão de status consultivo é conferida, quase sempre em votação majoritária, pelo Comitê sobre organizações não-governamentais, órgão de natureza intergovernamental eleito anualmente.[28] As INGOS podem ser incluídas em três categorias. Na Categoria I, nível mais elevado, as INGOS devem ter escopo temático e espacial abrangente e têm acesso maior ao ECOSOC. Podem, ainda, propor temas para discussão ao Comitê, que poderá sugerir sua inclusão na agenda ao secretário-geral. Na categoria II incluem-se as

INGOS com objetivos mais específicos e na categoria de "roster" são colocadas as demais, que poderão vir a participar do sistema.[29] Com a formação de "meta-organizações", ou seja, de coalizões de INGOS, foi estabelecida uma Conferência de INGOS (CONGO), com status consultivo, visando à reforma do sistema geral de acesso e participação das INGOS na ONU.[30] O resultado desse processo foi a adoção da resolução 1996/31[31], que dedica um capítulo especial para a participação de INGOS que já possuam status consultivo, nos termos da resolução 1296, em conferências internacionais promovidas pela ONU. Segundo essas regras, em princípio, todas as INGOS com status consultivo, de todas as categorias, *devem* ser acreditadas para as Conferências. Isso significa que o secretariado-geral da Conferência pode sugerir a participação, ou não, de INGOS e cabe ao *prepcom* da Conferência definir em última instância quem irá participar das reuniões preparatórias.[32] Uma vez acreditadas para as reuniões preparatórias, devem as INGOS comparecer em todas as sessões e, inclusive, na própria conferência, o que não significa que elas terão um papel negociador, nem mesmo direito à voz nos encontros. O Artigo 51 delega essa decisão ao *chairperson* e aos membros do comitê.

As INGOS sem status consultivo devem solicitar sua inclusão através dos mecanismos estabelecidos na resolução 1296/68 e podem fazer solicitações *ad hoc* para as conferências perante o secretariado-geral da conferência, ficando a cargo dos Estados participantes da prepcom a decisão sobre a concessão ou não da credencial. É interessante notar, entretanto, que apesar da existência de todo esse arcabouço normativo e dos limites por ele impostos à participação das INGOS, na Conferência do Rio-92, grande parte das INGOS participantes não possuíam status consultivo.[33]

A tabela abaixo mostra como o número de INGOS variou ao longo das conferências.

Tabela 2 – Número de participantes por conferência

Conferência	Delegações	Chefes de Estado	NGOs
Cúpula Mundial sobre a Criança	159	71	45
Conferência das Nações Unidas sobre Meio-ambiente e Desenvolvimento (UNCED)	172	108	2400
Conferência Mundial sobre Direitos Humanos	171		800
Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento	179		1500
Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social	186	117	811
Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher	189		2100
Segunda Conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos (Habitat II)	171		2400

Fonte: JOLLY, Richard. Implementing Global Goals for Children: Lessons from UNICEF Experience. In: SCHECHTER, Michael (ed.) **United Nations-Sponsored World Conferences: Focus on Impact and Follow-up**. New York: United Nations University Press, 2001, p.11.

Em primeiro lugar, nota-se uma certa regularidade na participação dos Estados. O baixo número de ONGs na Cúpula sobre a Infância reflete o fato de ela ter ocorrido durante reunião regular e, portanto, de acesso bastante restrito às organizações não-governamentais. Já a UNCED/Rio-92 foi marcante não só em termos do expressivo número de INGOS participantes, mas também pela amplitude da participação destas organizações na definição das estratégias das delegações, pois vários representantes de ONGs compunham as delegações governamentais e participaram da redação dos documentos finais. A ainda pela necessidade de sua participação no processo de acompanhamento.

Já na Conferência de Viena, a participação das INGOS começou de maneira problemática. Diante da resistência de alguns países, em especial do terceiro-mundo, as INGOS foram largamente excluídas dos processos formais da Conferência. Embora tenham participado ativamente das reuniões preparatórias regionais, na prepcom global as regras restringiram sua atuação. Seguindo a tradição iniciada na Rio-92, as INGOS realizaram um Fórum de ONGs paralelo à conferência que preparou um documento integrado de recomendações ao plenário da Conferência. Em Viena, contudo, a decisão foi de limitar a participação das INGOS às sessões formais da Conferência, enquanto as decisões substantivas eram dadas nas sessões informais, sem observadores.[34] Tal fato se refletiu na Declaração e Programa de Ação, que restringem as INGOS, na implementação e monitoramento, àquelas que "genuinamente" atuam na área de direitos humanos, sendo que esta definição cabe em última instância aos Estados.[35] O monitoramento da "*compliance*", enquanto instrumento capaz de conferir maior transparência sobre os significados e práticas do regime de direitos humanos, é prejudicado não só pela restrição às ONGs, mas pela ambivalência que permeia grande parte das normas constantes dos documentos finais.[36] Neste caso, a ambivalência é usada como instrumento de política de Estados árabes e asiáticos, relutantes no que tange, por exemplo, à idéia de universalidade dos direitos humanos.

A Conferência de Viena demonstra claramente como o processo de conferências é dinâmico no respeitante às percepções entre atores, em função de temas e conjunturas específicas. Ao contrário do que ocorrera na Rio-92, em que a percepção da relação entre INGOS e governos era muito mais cooperativa – caminhando para uma "cultura kantiana" no sentido de compartilhar um "destino comum", pelo menos na redação final da Agenda 21 e nos mecanismos de acompanhamento – em Viena, a percepção era de rivalidade, pois um alargamento do papel das INGOS conflitava com a motivação dos Estados de resguardar suas práticas do monitoramento internacional.[37] Em sua avaliação da revisão de Viena (Viena +5), Schechter afirma que elas foram "*highly divisive and unproductive, and there was limited NGO participation. In many ways, the Vienna +5 process shows the limits to what NGOs can do in the way of policy implementation or even monitoring when sates are opposed*".[38]

Quanto à Cúpula sobre Desenvolvimento Social, a crítica mais interessante e que talvez seja capaz de explicar a menor participação é dada por Somavía.[39] Segundo ele, o

problema central da participação da sociedade civil na Cúpula era que as INGOS trabalham por setor e, portanto, não estariam preparadas para atuar a partir de uma visão abrangente como a de desenvolvimento social. A questão de *issue-linkage* assume especial relevância nesse contexto. Os arranjos setoriais inibem a atuação conjunta de INGOS de diferentes filiações (mulheres, meio-ambiente, pobreza, direitos humanos, etc) e comprometem uma abordagem que inter-relacione as *issue-areas* de maneira mais sistemática. Por outro lado, a questão do desenvolvimento impacta, em grande parte, grupos pouco ou nada organizados como os consumidores e, assim, deixam de participar forças sociais que seriam de fundamental importância para a devida discussão e solução dos problemas abarcados por essa temática.

Por fim, cumprem ser feitas algumas considerações. Na Habitat II, as INGOS podiam fazer intervenções nas negociações dos comitês e grupos de trabalho, além de poder propor emendas. Esta última pode ser considerada, sem dúvida, um direito de enorme importância no processo de participação das INGOS, pois as capacita para definir o conteúdo dos documentos finais de maneira direta. Ao longo de todas as conferências, as INGOS criaram mecanismos de participação indireta, visando a burlar as restrições estruturais da instituição e, ao mesmo tempo, construir mecanismos mais integrados entre Estados e sociedade civil. Exemplo dessas tentativas são os fóruns paralelos e simultâneos realizados durante todas as Conferências e a crescente integração das INGOS em redes organizadas, trocando informações constantemente e estabelecendo estratégias de ação e discursos conjuntos. Os secretariados-gerais também estimularam esse contato, mas foram rendidos pela pressão de Estados-membros em determinadas ocasiões (como em Viena). Em suma, a atuação das INGOS para a construção de relações cooperativas com os Estados deve ser vista não só normativamente, mas também como instrumento que estas possuem para se incluir de maneira mais abrangente no sistema. É claro que a percepção dos Estados depende, em última instância, do *feedback* dessas organizações e reflete, em certa medida, as desconfianças levantadas no debate atual sobre a *accountability*, a representatividade e a transparência dessas organizações.

2.2. Escopo

Os temas tratados pelas conferências demonstram, em termos gerais, uma das dimensões que permitem tratar esses eventos de maneira interligada. Em primeiro lugar, é possível condensar as diversas temáticas em torno dos direitos humanos ou da idéia de desenvolvimento humano sustentável. Alguns autores chegam a considerar que as conferências elevaram à categoria prioritária o que se poderia chamar de uma agenda social da ONU.

A princípio, nem todos os temas pareciam estar conectados. As questões ambientais haviam sido tratadas em conferências anteriores e era o caráter técnico do tema que pautava

as discussões. A "ligação" é, portanto, resultado de como os assuntos são enquadrados[40], decorrente do processo de interação cognitiva entre a sociedade civil, a burocracia internacional e os Estados-membros. Assim, afirma Alves que "a idéia de que um meio ambiente sadio constitui um dos direitos fundamentais de terceira geração, vinha sendo reiteradamente repetida, havia vários anos, em meios jurídicos, acadêmicos e pela maioria das ONGs atuantes em esferas variadas". Essa visão é incorporada pela agenda 21 já no primeiro princípio, pelo qual: "os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza".[41]

Se por um lado a abordagem dada aos temas pelos atores os tornou interligados, os documentos finais completam o movimento de "issue-linkage" que caracteriza as Conferências dos anos 90. Apesar do "esquecimento" de algumas conferências anteriores (como a Teerã em 1968), seja pelo relativo insucesso das iniciativas, seja pela memória dos entraves e resistências sobre questões como direitos humanos, grande parte das declarações políticas e dos programas de ação, fruto das negociações nos plenários e comitês, remetem a princípios comuns e a disposições de declarações anteriores. Há uma clara idéia de continuidade das disposições que se auto-reforçariam, apesar de alguns retrocessos pontuais e ambigüidades inseridas nos acordos finais (em especial na Declaração e Programa de Ação de Viena). A título exemplificativo, o artigo 26, K, da Declaração de Copenhague sobre Desenvolvimento Social remete expressamente à Declaração e Programa de Ação de Viena. O Artigo 10 enuncia todas as conferências dos 90 que precederam Copenhague, em clara indicação de que a realização dos objetivos desta última depende de uma realização abrangente dos acordos até então firmados. O Artigo 10 da Declaração de Beijing (Quarta Conferência sobre Mulheres) também estatui expressamente as conferências anteriores e reforça a necessidade de fortalecimento dos consensos e de realização dos progressos obtidos.

No que tange à definição da agenda, as INGOS conseguiram, com variação de grau, inserir e promover suas demandas nas discussões oficiais e até mesmo nos documentos finais. Exemplo desse fato é a recomendação à Assembléia Geral, contida na Declaração e Programa de Ação de Viena, acerca da criação do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (estabelecido em 1993 pela Resolução 48/141). Pode-se considerar, dessa maneira, que as INGOS, além de essenciais no momento de acompanhamento, podem afetar o escopo dos temas, tanto pela sua atuação nas *prepcoms*, quanto pelo impacto dos relatórios finais acordados nos fóruns de INGOS paralelos apresentados nas conferências.

2.3. Centralização

A tensão entre centralização e descentralização das tarefas é uma constante nas conferências. Há uma forte ten, quanto no processo de implementação, não obstante seja encorajada e necessária a participação das INGOS para a efetivação dos compromissos. *"It is my contention that the role of non-state actors, significantly including NGOs and the UN*

Secretariat itself, in the follow-up of the conferences, are among the keys to answering skeptics concerns (about their very worth).”[42]

Por um lado, embora a participação das INGOS tenha se dado, em diferentes níveis, em todas as conferências, grande parte do processo de barganha acontecia nos momentos preparatórios, ocasião na qual eram redigidos os *drafts* e eram alcançados os consensos prioritários. De fato, as *prepcoms* definiam, em larga medida, os destinos da negociação e nelas as INGOS conseguiam participar com maior facilidade. Não obstante, as negociações finais dependeram, em última instância, de um processo centrado nas delegações governamentais. Vale lembrar que essa centralização era minimizada pelo fato de que boa parte das delegações contou com a presença de representantes de ONGs, inclusive a brasileira. Não há dúvidas, contudo, de que as conferências dos anos 90 representam um momento histórico de crescente ascensão dos movimentos da sôo arcabouço institucional ainda orientado para os Estados.

O processo de disseminação de informações através das INGOS, ocorreu de maneira mais descentralizada durante a etapa preparatória das conferências. Nas *prepcoms*, as INGOS serviram como fonte importante de informações técnicas e de coleta de dados abrangente sobre a situação das questões discutidas. No âmbito mais geral da própria ONU, muitas informações são coletadas via ONGs, o que reflete o tradicional papel dessas organizações como fontes independentes de informação e de dados.[43] Ainda, serviram a função de assistência técnica nas discussões, de elaboração de boletins paralelos, divulgação de dados pela mídia presente durante as conferências etc.

No momento de seguimento previsto pelos documentos finais, verifica-se uma tendência ao que se poderia chamar de centralização mediada. Quase todos os documentos criam comissões funcionais ou delegam a comitês/comissões do sistema ONU a responsabilidade pela revisão, avaliação e monitoramento das práticas referentes aos objetivos acordados. Assim, Ono menciona a Comissão sobre o status da mulher, a Comissão de Desenvolvimento Sustentável, a Comissão de Direitos Humanos e a Comissão sobre população e desenvolvimento. Essas comissões convidam as INGOS a trazerem informações para suas discussões e têm desenvolvido reuniões e painéis específicos para ampliar o acesso à sociedade civil. Mostram-se, portanto, cientes da necessidade de participação da sociedade civil para obtenção de resultados.

Uma observação interessante refere-se ao reflexo do desenho institucional da ONU no das conferências e vice-versa. Ono afirma que a ONU é organizada em linhas setoriais, bem como grande parte dos governos. A abordagem trans-setorial, interpenetrada, das conferências encontra limites dentro do sistema e impõe novas demandas a ele.[44] Dentre elas, cita-se, por exemplo, a necessidade de um trabalho mais integrado entre as Comissões acima mencionadas, uma vez que o tratamento das questões ambiental, humanitária e da mulher se dá de maneira integrada e a avaliação e revisão dos resultados dependem das atividades desempenhadas por todos. Trata-se, portanto, de imprimir maior coerência ao sistema.

2.4. Controle

A questão do controle está diretamente ligada ao processo decisório. As conferências adotaram, em regra, dois documentos finais: uma declaração política, pela qual os chefes de Estado e Governo, bem como representantes oficiais, comprometiam-se a priorizar as questões ali consubstanciadas; e um plano de ação, cujo objetivo era orientar a atuação de Estados, organizações internacionais (incluídas as agências especializadas da ONU) e entidades da sociedade civil. A exceção foi a Conferência de Beijing que aprovou apenas um plano de ação.

Em regra, o processo decisório era realizado por consenso. Os documentos eram preparados nas *prepcoms* e nos Comitês de Redação durante as conferências e eram aprovados *ad referendum*, observado o compromisso de não reabrir as discussões nas outras instâncias de negociação. A decisão final era tomada em Plenário – instância decisória suprema – em que os representantes governamentais, também por consenso, aprovavam ou rejeitavam o documento. Havia a possibilidade de as partes aderirem ao consenso com reservas. Assim, na Conferência do Cairo sobre População, a Santa Sé, Irã, Malta, Peru, Filipinas, Brunei, Argentina, Paraguai, entre outros países se uniram ao consenso de "maneira incompleta e parcial".[45]

As decisões tomadas pelas conferências se enquadrariam, na tipologia definida por Cox e Jacobson como *rule-creating decisions*, porquanto criam normas diretamente relacionadas ao "escopo substantivo" mais amplo da ONU, de maneira mais formalizada, embora não-cogente.[46] Pela descrição do processo decisório, fica claro que o controle esteve na mão dos Estados. Em função da regra do consenso, que favorece uma abordagem centrada na soberania, Estados pequenos e pouco desenvolvidos conseguiram fazer que seus anseios fossem incluídos nos documentos finais, mesmo que isso tenha se dado em grande medida através do estabelecimento de regras demasiado genéricas e programáticas ou pela inserção de ambigüidades resultantes de negociações entre posições conflitantes. Exemplo claro desse movimento é o § 9 da Plataforma de Ação de Beijing que, ao mesmo tempo em que defende a soberania e a especificidade das culturas, prega a universalidade dos direitos humanos.[47]

É interessante notar, ainda, que os países desenvolvidos serviram como veículo importante em defesa de um maior controle e participação da sociedade civil no processo decisório. Em especial, foram eles os grandes defensores da inclusão das INGOS nas sessões formais da Conferência de Viena, embora não tenham logrado sucesso, em função, sobretudo, das delegações árabes e asiáticas. Se as INGOS afetaram diretamente a tendência anticentralização na realização da mesma conclusão não pode ser apontada para a variável controle, já que os Estados permanecem sendo os principais atores das conferências dos 90 e controlaram, sobremaneira, o processo decisório.

2.5. Flexibilização

A flexibilização diz respeito a como as regras e os procedimentos institucionais se acomodam às novas circunstâncias.[48] Existem duas possibilidades de acomodação: adaptativa e transformadora.

Considerando que as regras de cada conferência são decididas substancialmente pelas *prepcoms*, inclusive no que diz respeito à participação de outros atores que não os Estados-membros da ONU, pode-se inferir que há suficiente flexibilidade adaptativa. Nas circunstâncias em que os Estados identificaram as INGOS como possível fonte de ameaças ao processo de negociação, foram criadas regras mais restritas de acesso. Por outro lado, à medida que evolui o sistema de conferências, verificou-se uma tendência ao reconhecimento da necessidade de participação intensiva da sociedade civil, sobretudo na fase de implementação dos acordos. A mudança na percepção do papel das INGOS, de certa maneira forçada pelo que Falk chamou de processo de globalização vinda de baixo (*globalization from below*), levou a uma adaptação dos mecanismos da conferência, não necessariamente positiva (como evidenciam as restrições em Viena).

Por outro lado, a flexibilidade transformadora irá depender da conclusão das etapas de acompanhamento e avaliação dos acordos firmados durante as conferências. Ainda é cedo para tirar conclusões, mas algumas tendências já podem ser verificadas. Em primeiro lugar, os encontros de acompanhamento têm procurado manter os avanços obtidos nas conferências, diante das tentativas de renegociação dos documentos. O contexto atual é propício a retrocessos, majoritariamente em função do refluxo das preocupações sociais na agenda internacional. A retomada das preocupações com segurança, pela "guerra contra o terrorismo", tem gerado recuos nas iniciativas direcionadas ao desenvolvimento humano, não obstante as críticas e a mobilização das INGOS a fim de retomar uma definição de segurança, nos moldes daquela estabelecida na Agenda para Paz (vide epígrafe). Em segundo lugar, houve uma reação ao modelo estabelecido nas conferências, que fez reduzir o incentivo à manutenção do sistema. Segundo Falk,

> *UN conferences became arenas of political participation that were operating outside the confines of state control, and were perceived as threatening by the established order based on a core coalition between market forces and geopolitical leaders. One effect of this realization is to withdraw support for such UN activities, pushing the organization to the sidelines on global policy issues as part of a process of recovering control over the UN agenda and orientation on behalf of globalization from above.*[49]

Embora a alegação de que as conferências fugiram ao controle dos Estados pareça um tanto exagerada diante da realidade dos fatos, ela demonstra como o controle tende a crescer com o aumento das incertezas quanto ao estado da ordem futura e como o aumento do

número de participantes gera pressões por maior centralização. Essas são todas hipóteses levantadas pelo projeto de desenho institucional e que parecem ser corroboradas pelas tendências pós-90.

3. Considerações gerais

Não há dúvida de que as conferências da década de 1990 representaram um enorme avanço no tratamento das questões sociais no plano global. A participação crescente de atores não-governamentais e a ascensão de uma cultura global evidenciam a existência de um mundo bifurcado, nos termos estabelecidos por Rosenau. Uma das interpenetrações entre o mundo estatocêntrico e o mundo multicêntrico pode ser percebida na dinâmica das conferências e nos mecanismos de retroalimentação entre Estados-burocracia internacional e INGOS por elas propiciado. A contribuição dessas experiências internacionais para o estudo sobre a formação de uma sociedade civil global são imensos. De fato,

> *The 1990's have witnessed a remarkable cycle of world conferences convened by the UN. The UN, playing the harmonizing role envisaged by its founding Charter, served as an indispensable forum where diverse points of view were aired, where proposals were debated and where, most importantly, political consensus was achieved. As a result, the international community – governments, non-governmental organizations, and representatives of international society – has been able to set a new course for a new era in global affairs.*[50]

Aspecto importante resultante das conferências foi o impacto das regras acordadas nas conferências sobre a política doméstica dos Estados. Vários representantes de ONGs passam a fazer parte das delegações governamentais, ajudando a definir ativamente as estratégias de ação. O relato de Paulo Sérgio Pinheiro[51] é ilustrativo nesse sentido: conta que o então chanceler Fernando Henrique Cardoso fora procurado por representantes de ONGs para discutir a agenda brasileira para a Conferência de Viena. São Paulo fora proposto como sede da reunião, mas o chanceler retrucou e propôs o Palácio do Itamaraty. E, assim, ONGs criadas durante a ditadura – contra o Estado – sentam-se à mesa, no edifício símbolo de seu então adversário, para formular a estratégia nacional de direitos humanos. Ele menciona que em 2001, para a Conferência contra o Racismo em Durban, esse tipo de atividade já era tratada com naturalidade. As conferências fomentam, portanto, um processo social de construção não só da agenda, mas também de como essa agenda será traduzida em políticas públicas. Ademais, a diplomacia deixa de ser uma esfera de atuação isolada do Estado e passa a incorporar a sociedade civil.

As conferências não estão isentas de críticas. Alega-se que elas custam caro e são pouco eficientes. Os países que as sediam arcam com custos gerais e países representados sustentam as delegações. Além disso, conforme Schechter, a ONU gastou, em média, entre 5 e 6 milhões de dólares por evento. Os Estados Unidos encabeçam a lista dos países

contrários ao sistema de conferências e à repetição deste modelo no futuro, não obstante o fato de que a eficácia dos acordos ainda está para ser medida. A grande maioria dos planos de ação refletem medidas e programas cujos efeitos só podem ser auferidos no longo prazo. Eles dependem de uma mudança cultural significativa, em determinados países, incluídos aqui muitos países desenvolvidos, a fim de promover os direitos humanos, combater a corrupção, proteger as minorias, controlar a emissão de gases poluentes etc. A lista de metas e ações e a gama de áreas abarcadas pelos acordos são extensas e para serem concretizadas dependerão de um envolvimento maciço da sociedade civil, dos governos e das organizações internacionais.

O desenho institucional das conferências, entendido como o modo pelo qual elas funcionam, indica as potencialidades e limites que esse envolvimento pode gerar no atual contexto da política mundial. Em última instância, a capacidade da ONU em promover as alterações necessárias no seu próprio desenho e de efetivamente servir como harmonizadora entre a sociedade civil e os governos afetará a medida do sucesso das conferências. A capacidade de "aprendizado" da organização, e não apenas de adaptação[52], é um dos fatores que poderá contribuir para a realização dos acordos da década de 90.

Notas

[1] BOUTROS-GHALI, BOUTROS, **An agenda for Peace**, junho de 1992.

[2] ROSENAU, James. Turbulence in World Politics: a Theory **of Change and Continuity**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

[3] O termo interdependência remete à idéia de que a conduta de um ator possui efeitos sobre a conduta de outras unidades do sistema e que, por essa razão, como mostra Viotti, existe uma maior sensibilidade em relação ao que acontece entre e dentro das unidades interdependentes que compõem o sistema. Os realistas tendem a perceber a interdependência como uma variável negativa, no sentido de que representa uma maior vulnerabilidade dos atores em relação ao sistema. Os pluralistas, majoritariamente liberais, tendem a ver a interdependência sob um prisma positivo, na medida em que fomenta a criação de relações recíprocas e coordenadas, inclusive estimulando a formação de arranjos cooperativos entre atores. Cf. VIOTTI, Paul; KAUPPI, Mark. **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism**. New York, London: MacMillan, Collier, 1987, p. 209.

[4] O conceito de densidade dinâmica remete a Durkheim e à diferenciação entre sociedade mecânica e orgânica. Waltz resgata o conceito durkheimiano em sua teoria de política internacional. A sociedade mecânica é aquela composta por múltiplos centros auto-suficientes, no sentido de fazerem por si mesmos o que os outros fazem. A similaridade entre as unidades transforma as interações e trocas em "meras relações de mutualismo". Para Waltz, a sociedade mecânica corresponde à ordem anárquica do sistema internacional. A sociedade orgânica é marcada pela diferença entre suas unidades, pela promoção dos talentos e habilidades individuais que levam à divisão do trabalho. As interações são constantes e necessárias para o atendimento das demandas sociais. A transformação da sociedade mecânica em orgânica implica uma mudança de estrutura e, segundo Durkheim, essa passagem é feita pelo contato cada vez maior entre os indivíduos, o que gera efeitos de ação e reação recíprocos. A essa

crescente interação, como força de mudança, denominamos densidade dinâmica. Waltz ressalta, contudo, que essa passagem não ocorre simplesmente porque se ampliou a interação entre as unidades, mas porque houve uma transformação das próprias unidades: elas deixam de ser similares, tornam-se diferentes. **Cf.** WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.

[5] ROSENAU, James. **Turbulence in World Politics**, *op. cit.*, p. 10.

[6] LIPSCHUTZ, Ronnie. Reconstructing World Politics: the Emergence of Global Civil Society. **Millennium: Journal of International Relations**, v. 21, n. 3, 1992, p. 389-420.

[7] Opinião diversa é apresentada em HELD, David; McGREW, Anthony et al. **Global Transformations: Politics, Economy and Culture**. Stanford: Stanford University Press, 1999, p.49-58.

[8] Surge aqui a idéia de "*people power*" vinculada à capacidade dos grupos sociais de atender cada vez mais e melhor às suas próprias demandas ou de, pelo menos, adquirir maior competência para a mobilização em prol dessas demandas. LIPSCHUTZ, Ronnie, *op. cit.*, p. 406.

[9] *Ibid.*, p.408

[10] A literatura menciona termos como *world culture* (John Boli e George Thomas), *global polity, world society* (Richard Falk).

[11] FALK, Richard. Global Civil Society and the Democratic Prospect, In: HOLDEN, Barry (Ed.) **Global Democracy: Key Debates**. Florence, USA: Routledge, 1999, p.162-177.

[12] WEISS, Thomas; GORDENKER, Leon (Ed.). **NGOs, the UN and Global Governance**. Boulder: Lynne Rienner, 1996.

[13] BOLI, John; THOMAS, George. INGOS and the Organization of World Culture. In: BOLI, John; THOMAS, George (Ed.). **Constructing World Culture: International Non-Governmental Organizations since 1975**. Stanford: Stanford University Press, 1999, p.14.

[14] *Ibid.*, p. 19.

[15] Outras conferências realizadas na década de 90 que não serão objeto de análise deste trabalho: Cúpula Mundial sobre alimentação (1996), Conferência Global das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável de pequenas ilhas em desenvolvimento (1995), Conferência Internacional para a redução de desastres naturais (1994), entre outras.

[16] A melhor definição de multilateralismo é a dada por Ruggie. O multilateralismo constitui uma forma de constituição de instituições internacionais e possui três propriedades: 1) indivisibilidade (funcionamento depende da integração das partes), 2) existência de princípios gerais de conduta e 3) reciprocidade difusa (as partes esperam obter benefícios da relação no longo prazo, associada à idéia de sombra do futuro e de não-imediatismo). O multilateralismo requer, portanto, um elevado grau de institucionalização. Cf. RUGGIE, John G. Multilateralism: the Anatomy of an Institution, **International Organization**, v. 46, n. 3, 1992, p. 561-598. Ver também Caporaso (1992) e Zacher (1993).

[17] Ver Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) – 2003. Cf. http://hdr.undp.org/. A fome aumentou no mundo, 24 países tiveram seus índices de desenvolvimento humano diminuídos (contra 3 na década de 80), a renda em 54 países em desenvolvimento diminuiu e 23% da população mundial ainda vive com menos de um dólar por dia. Há avanços, contudo: a China reduziu a pobreza pela metade e em Botsuana 89% das crianças estão matriculadas na escola. Dados sobre proteção ambiental, situação da mulher e da criança, situação de direitos humanos por país são encontrados nos *sites* das principais INGOS, como *Human Rights Watch*, Anistia Internacional, *Green Peace*, entre outras. Ainda, os *sites* das

comissões e centros funcionais relativos a cada temática também divulgam informações. Vide Centro da ONU para Assentamentos Humanos (CEDAW), além de relatórios do secretário-geral e documentos do ECOSOC e da Assembléia Geral. Para referências pormenorizadas, ver SCHAUBMAN, Debbi. From PrepCom to Follow-Up: Researching the United Nations Conferences of the 1990s. In: SCHECHTER, Michael (Ed.) **United Nations-Sponsored World Conferences: Focus on Impact and Follow-Up**. New York: United Nations University Press, 2001, p. 233-275.

[18] CLAUDE, Inis. **Swords into Plowshares: the Problems and Progress of International Organization**. 4. ed. New York: Random House, 1984.

[19] Inis Claude menciona 30 reuniões ao longo do século, dentre as quais ressalta: Conferência de Paris (1856), Conferências de Londres (1871), Congresso de Berlim (1878 e 1884-1885) e a Conferência de Algecira (1906).

[20] Claude cita a União Telegráfica Internacional de 1865, a União Postal Internacional de 1874 e outras agências que tratam de problemas essencialmente "não-políticos". Embora a separação entre política e técnica seja problemática, porque presume a idéia de uma razão universal que abarca todas as questões e que é neutra, o importante é apreender que novos temas adentram a agenda internacional, em certa medida, por influência da redefinição do "doméstico" e da atuação dessas agências.

[21] As cúpulas mundiais são conferências *ad hoc*, em que se reúnem chefes de Estado e de governo, e não somente delegados dos países e membros da sociedade civil. Usarei o termo de maneira intercambiável, atentando para essa distinção qualitativa no que tange aos membros participantes.

[22] SCHECHTER, Michael, *op. cit*., p. 6.

[23] KOREMENOS, Barbara et al. The Rational Design of International Institutions, **International Organization**, v. 55, n. 4, 2001, p. 762.

[24] WENDT, Alexander. Driving with the Rearview Mirror: on the Rational Science of Institutional Design, **International Organization**, v. 55, n. 4, 2001.

[25] A Cúpula Mundial sobre a Criança é exceção, pois ocorreu durante a 45ª. reunião regular da Assembléia Geral na sede da ONU.

[26] Weiss e Gordenker mostram que as INGOS foram totalmente excluídas das conferências de Haia e participavam só de modo informal na Liga das Nações. Cf. WEISS, Thomas; GORDENKER, Leon (Ed.). **NGOs, the UN and Global Governance**. Boulder: Lynne Rienner, 1996.

[27] *Ibid*, p. 22.

[28] ALVES, J. A. Lindgren. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: IBRI, 2001, p. 97.

[29] WEISS, Thomas; GORDENKER, *op. cit*., p. 23.

[30] **ANTTI, Pentikäinen.** Creating Global Governance: the Role of Non-Governmental Organizations in the United Nations. **Helsinque: Finnish UN Association, 2000.**

[31] Vide resolução na íntegra: http://www.un.org/esa/coordination/ngo/Resolution_1996_31/.

[32] O Artigo 48 define que o *prepcom* terá 24 horas para se decidir, o que é bastante inusitado em uma resolução desse tipo.

[33] WEISS, Thomas; GORDENKER, *op. cit*., p. 23.

[34] ALVES, J. A. Lindgren, *op. cit*., p 99.

[35] DIAS, Clarence J. The United Nations World Conference on Human Rights Evaluation, Monitoring and Review. In: SCHECHTER, Michael (Ed.), *op. cit*., p. 35.

[36] CHAYES, Abram; CHAYES, Antonia H. **The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

[37] WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

[38] SCHECHTER, Michael (Ed.), *op. cit.*, p. 202.

[39] Apud SCHECHTER, Michael (Ed.), *op. cit.*, p. 204. Juan Somavía, embaixador e representante permanente do Chile junto à ONU. Foi representante especial do secretário-geral.

[40] KOREMENOS, Barbara et al., *op. cit.*, p. 771.

[41] ALVES, J. A. Lindgren, *op. cit.*, p. 66-67.

[42] SCHECHTER, Michael (Ed.), *op. cit.*, p. 218.

[43] CHAYES, Abram; CHAYES, Antonia H, *op. cit.*, p. 251.

[44] ONO, Masumi. From Consensus-Building to Implementation: The Follow-up to UN Global Conferences of the 1990's. In: SCHECHTER, Michael (Ed.), *op. cit.*, p. 171.

[45] ALVES, J. A. Lindgren, *op. cit.*, p. 173.

[46] COX, Robert; JACOBSON, Harold. The Framework for Inquiry. In: COX, Robert; JACOBSON, Harold. **The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization**. New Haven: Yale University Press, 1973, p. 80.

[47] ALVES, J. A. Lindgren, *op. cit.*, p. 223

[48] KOREMENOS, Barbara et al., *op. cit.*, p. 773.

[49] FALK, Richard. Global Civil Society and the Democratic Prospect, In: HOLDEN, Barry (Ed.), op. cit., p. 175.

[50] **Kofi Annan Apud SCHECHTER, Michael (Ed.), *op. cit.*, p. 7.**

[51] ALVES, J. A. Lindgren, *op. cit.*, Introdução.

[52] Para Haas, aprendizado é "*the process by which consensual knowledge is used to specify causal relationships in new ways so that the result affects the content of public policy. Learning in and by an international organization implies that the organization's members are induced to question earlier beliefs about the appropriateness of ends of action and to think about the selection of new ones, to revalue themselves*". HAAS, Ernst. **When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Relations**. Berkeley: University of California Press, 1990, p.18.

Referências bibliográficas

ALVES, J. A. Lindgren. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: IBRI, 2001.

ANTTI, Pentikäinen. **Creating Global Governance: the Role of Non-Governmental Organizations in the United Nations**. Helsinque: Finnish UN Association, 2000.

BIGG, Tom. **NGOs and the United Nations System since the Rio Summit**, 1997. Cf. http://globalpolicy.igc.org/ngos/ngo-un/gen/2000/1122.htm (Acesso em 4/9/2005).

BOLI, John; THOMAS, George. INGOS and the Organization of World Culture. In: BOLI, John; THOMAS, George (Ed.). **Constructing World Culture: International Non-Governmental Organizations since 1975**. Stanford: Stanford University Press, 1999, p.13-48.

CAPORASO, James A. (1992). International Relations Theory and Multilateralism: the Search for Foundations, **International Organization**, v. 46, n. 3, p. 599-632.

CARTER, April. **Political Theory of Global Citizenship**. Florence, USA: Routledge, 2001, p. 147-176.

CHAYES, Abram; CHAYES, Antonia H. **The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

CLAUDE, Inis. **Swords into Plowshares: the Problems and Progress of International Organization**. 4. ed. New York: Random House, 1984.

COX, Robert; JACOBSON, Harold. The Framework for Inquiry. In: COX, Robert; JACOBSON, Harold. **The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization**. New Haven: Yale University Press, 1973, p. 75-90.

DIAS, Clarence J. The United Nations World Conference on Human Rights: Evaluation, Monitoring and Review. In: SCHECHTER, Michael (Ed.) **United Nations-Sponsored World Conferences: Focus on Impact and Follow-up**. New York: United Nations University Press, 2001, p. 29-62.

FALK, Richard. Global Civil Society and the Democratic Prospect, In: HOLDEN, Barry (Ed.) **Global Democracy: Key Debates**. Florence, USA: Routledge, 1999, p. 162-177.

GLOBAL Policy Forum. **NGOs and the United Nations: Comments for the Report of the Secretary-General**, 1999. Cf.: http://globalpolicy.igc.org/ngos/ngo-un/info/status.htm (Acesso em 5/7/2005).

HAAS, Ernst (1990). **When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Relations**. Berkeley: University of California Press, p. 17-49.

HELD, David; McGREW, Anthony et al. **Global Transformations: Politics, Economy and Culture**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

JOLLY, Richard. Implementing Global Goals for Children: Lessons from UNICEF Experience. In: SCHECHTER, Michael (ed.) (2001). **United Nations-Sponsored World Conferences: Focus on Impact and Follow-up**. New York: United Nations University Press, 200, p. 10-28.

KOREMENOS, Barbara et al. The Rational Design of International Institutions, **International Organization**, v. 55, n. 4, 2001, p. 761-799.

LIPSCHUTZ, Ronnie. Reconstructing World Politics: the Emergence of Global Civil Society. **Millennium: Journal of International Relations**, v. 21, n. 3, 1992, p. 389-420.

ONO, Masumi. From consensus-building to implementation: the follow-up to UN global conferences of the 1990's. In: SCHECHTER, Michael (Ed.). **United Nations-Sponsored World Conferences: Focus on Impact and Follow-up**. New York: United Nations University Press, 2001, p.169-183.

RICE, Andrew; RITCHIE, Cyril. Relationship between International Non-Governmental Organizations and the United Nations: a Research and Policy Paper, 1995: http://www.uia.org/uiadocs/unngos.htm (Acesso em 05/06/2005).

ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.) **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora UnB, 2000. (tradução de Sérgio Bath)

ROSENAU, James. **Turbulence in World Politics: a Theory of Change and Continuity**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

RUGGIE, John G. Multilateralism: the anatomy of an institution. **International Organization**, v. 46, n. 3, 1992, p. 561-598.

SCHAUBMAN, Debbi. From PrepCom to Follow-Up: Researching the United Nations Conferences of the 1990s. In: SCHECHTER, Michael (Ed.) **United Nations-Sponsored World Conferences: Focus on Impact and Follow-Up**. New York: United Nations University Press, 2001, p. 233-275.

SCHECHTER, Michael (Ed.). **United Nations-Sponsored World Conferences: Focus on Impact and Follow-Up**. New York, United Nations University Press, 2001.

TAVARES, Ricardo Neiva. **As organizações não-governamentais nas Nações Unidas**. Brasília: IRB/Fundação Alexandre Gusmão/Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

TUSSIE, Diana & RIGGIROZZI, Maria Pia. Pressing ahead with New Procedures for Old Machinery: Global Governance and Civil Society. In: RITTBERGER, Volker. **Global Governance and the United Nations System**. New York, Tokyo: United Nations University Press, 2001, p. 158-180.

VIOTTI, Paul; KAUPPI, Mark. **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism**. New York, London: MacMillan, Collier, 1987.

WALKER, R.B.J. Social Movements/World Politics. **Millennium: Journal of International Relations**, v. 23, n. 3, 1994, p. 669-700.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.

WEISS, Thomas; GORDENKER, Leon (Ed.). **NGOs, the UN and Global Governance**. Boulder: Lynne Rienner, 1996.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

____. Driving with the Rearview Mirror: on the Rational Science of Institutional Design, **International Organization**, v. 55, n. 4, 2001, p. 1019-1049.

ZACHER, Mark W. Multilateral Organizations and the Institution of Multilateralism: the Development of Regimes for Nonterrestrial Spaces. In: RUGGIE, John G. **Multilateralism Matters: the Theory and Praxis of an Institutional Form**. New York: Columbia University Press, 1993, p. 399-439.

EUROPES DES PATRIES: HISTÓRICO DA EXTREMA DIREITA EUROPÉIA

Carla Brandalise*

Resumo

Em meados dos anos de 1980, mostra-se visível, na Europa ocidental, a ascensão de movimentos e de partidos situados à extrema direita do quadro político, entre os quais torna-se emblemático o *Front National* francês de Jean-Marie Le Pen. Este artigo pretende, primeiro, oferecer um arcabouço conceitual de tal processo político, aplicando-o, em seguida, à periodização e à análise do extremismo de direita europeu no pós-Segunda Guerra; segundo, demonstrar que esse tipo de manifestação política jamais desapareceu por completo do cenário europeu do pós-Segunda Guerra, revelando evidentes, embora episódicos, sinais de vitalidade.

Abstract

By the middle of 1980's, the rise in Western Europe of far-right political parties and movements was visible, with Jean-Marie Le Pen's *Front National* being emblematic. This article is meant, on the one hand, to conceptualize this political branch and explore some elements capable of explaining its presence in the current European juncture; on the other hand, to demonstrate that, historically, this variety of politics has never completely vanished from the European post-World War II scene, revealing evident and episodic signs of vitality throughout the decades.

1 . Introdução

Quando o *Front National* (Frente Nacional-FN) francês, formação liderada por Jean-Marie Le Pen e classificada como de extrema direita no *spectrum* partidário, obteve uma surpreendente votação nas eleições de junho de 1984 – mais de 2 milhões de eleitores concederam seu voto ao slogan *"Europes des patries"* –, muitos analistas políticos minimizaram o fato.[1] Na ocasião, o sucesso do FN foi considerado efêmero, um alarme falso, dado que o passado histórico da França, com os resquícios ainda latentes do regime de Vichy, havia deixado clara a sua lição. A lembrança mesma da barbárie nazista selaria uma espécie de consenso de refutação à extrema direita. A República francesa estaria, assim, imune a esse gênero do político.[2]

Depois, todas as consultas eleitorais confirmaram a implantação do FN na sociedade francesa.[3] Subestimado outrora, soube adquirir uma estatura nacional e se difundiu no país como uma força política consistente, capaz de renovar e diversificar suas bases sociais. No princípio de 1998, parcela da direita "clássica" considerava mesmo plausível uma associação eleitoral com o FN[4], momento em que o então Presidente da França, Jacques Chirac, viu-se constrangido a repudiar esse tipo de acordo, lembrando os "verdadeiros valores da República francesa."[5] Longe estavam os primeiros ensaios do partido, quando era impossível ao FN reunir, por exemplo, as quinhentas assinaturas de eleitos locais, necessárias para a apresentação de um candidato à eleição presidencial de 1981.

Rev. Cena Int. 7 (1): 50-82 [2005]

* Doutora em História Política, Institut d'Études Politiques de Paris. Professora do Departamento de História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Inesperadamente, o movimento se autoconsumiu em dezembro de 1998 quando o FN desencadeia o seu aparente suicídio político com o violento confronto interno entre Jean-Marie Le Pen e o seu até então sucessor natural, Bruno Mégret. Este último, com seu estilo nacional-tecnocrático, defendia a efetiva conquista do poder pelo deslocamento do FN para o espaço das direitas tradicionais com a inoculação de uma temática de extrema direita àquelas. Os partidários de Mégret consideravam que a "velha guarda" – composta fundamentalmente dos ex-Indochina, os monarquistas e os católicos tradicionais – representavam um freio à respeitabilidade e à modernidade. O partido, então, se divide e Mégret (o *Nabot-Léon*, segundo o apelido dado por Le Pen) funda a sua própria agremiação, o *Mouvement National-Front National* (MNFN). A sanção popular se manifesta por ocasião das eleições européias de junho de 1999 – FN: 5,7%; MNFN: 3,3%. Mesmo com 9% do eleitorado francês persistindo em seu voto a formações de extrema direita, a imprensa francesa comemorou o episódio como o fim da era *Front National*, tentando ignorar que as idéias de Le Pen estavam, de fato, acima do próprio Le Pen[6], dado que os fatores de propulsão e interpelação desses movimentos extremistas não haviam de forma alguma desaparecido, como, por exemplo, a xenofobia, o desemprego e as tensões sociais de conotação étnica.

Beneficiado por uma campanha partidária particularmente virulenta e por uma especial divisão à esquerda, que se apresenta com cinco candidatos, Jean-Marie Le Pen conquista sua passagem ao segundo turno das eleições presidenciais francesas de 2002, junto com Jacques Chirac. Lionel Jospin, deixado para trás, anuncia a sua retirada da vida política. Mesmo sofrendo uma esmagadora derrota no pleito final das eleições presidenciais, a extrema direita demonstrou claramente que as potencialidades políticas dessa corrente foram enterradas rápido demais pelos analistas. Mais do que isso: Le Pen comprovou ter ultrapassado os limites sociológicos tradicionais da extrema direita.[7]

Essa presença eleitoral não se restringe à França, reproduzindo-se em vários países europeus, em alguns de forma ainda marginal, em outros com real representatividade. Em uma Europa ocidental exasperada pelos problemas de suas periferias urbanas, crescimento da insegurança, crise de desestruturação industrial e interrogação de identidades regionais, em que o descrédito da fé universal no progresso das sociedades varreu certezas adquiridas, o FN não constitui uma mera exceção francesa. Entretanto, ela representou até então o modelo mais bem sucedido, servindo como referencial às manifestações congêneres em outras nações. Em nenhum outro país da Europa uma força atual de extrema direita conseguiu se estabelecer em um tal nível de representação eleitoral por tanto tempo. Com o FN, assiste-se, pela primeira vez em um sistema democrático a um verdadeiro enraizamento eleitoral de duração prolongada para um partido com esse perfil doutrinário.

Em tal conjuntura, em que o FN aparece no seu ápice, a proposta central deste artigo é recuperar, pelo seu evidente valor explicativo, a latente e episódica trajetória histórica da extrema direita a partir do pós-Segunda Guerra Mundial europeu, considerada em suas múltiplas variações enquanto formações partidárias relativamente distintas. Uma primeira

parte do artigo destina-se a uma pequena reflexão conceitual a propósito dessa variante do político; uma segunda parte, observa os momentos mais intensos de suas manifestações, dirigindo o enfoque para a fase mais recente, que se magnifica nas duas últimas décadas.

De fato, essa vertente política jamais desapareceu por completo com a derrocada do nazi-fascismo. Muito pelo contrário, já nos primórdios da reestruturação européia, também o extremismo de direita, com maior ou menor sucesso, recongregava as sua forças. Confrontada com as turbulências que pontualmente sacudiram o continente europeu, a extrema direita mostrou-se atenta e capaz de instrumentalizar tais tensões sóciopolíticas em favor de seu futuro político. Em meio a distúrbios da representação política, quando o sistema em vigor não se mostrava apto a sustentar um bom funcionamento das instituições democráticas, ela revivia ressentimentos e ódios. Prosperava em relação direta com a incapacidade dos partidos tradicionais de propor soluções eficientes às dificuldades dos "deserdados". Certo é também que, a partir da metade dos anos 1980, a extrema direita obteve um inédito reconhecimento público.

2. Reflexões conceituais acerca da extrema direita

Antes de mapear a trajetória mais visível dessa manifestação política na Europa ocidental nos últimos cinqüenta anos, seria interessante precisar um pouco mais esse vago e intensamente mediatizado conceito "extrema direita". Objetivo árduo, pois além de fazer parte desses termos polissêmicos de difícil apreensão[8], a própria definição clássica de "direita" e "esquerda" tendeu progressivamente a uma relativa homogeneização, a uma convergência ideológica. Em função de uma certa expectativa comum, na contraposição, entre outros fatores, ao próprio fascismo, os grandes partidos social-democratas e seus adversários da direita liberal ou conservadora acabaram por defender, de formas variadas e com soluções alternativas, valores semelhantes. Há mais de três décadas, junto ao afrouxamento e descaracterização dos princípios de oposição, o que se observa em meio às agremiações partidárias clássicas é o estabelecimento de um conjunto bastante próximo de políticas públicas e de eleição de prioridades: o desenvolvimento da proteção social; a afirmação das classes médias; a universalização das oportunidades; a redistribuição das riquezas pela via de impostos; a promoção do setor terciário; a aceitação das lógicas de mercado, do desaparecimento das medidas protecionistas e do enfraquecimento das margens nacionais de regulamentações econômica e social. Os grandes partidos de governo europeus migraram para o centro do quadro partidário e a esquerda tradicional acabou perdendo terreno de interlocução junto ao operariado, abandonado a uma esquerda mais radical ou à extrema direita.[9] Da mesma forma, o deslocamento da direita ao centro abriu espaço às direitas periféricas. Nessas circunstâncias, em um movimento perverso, coube de fato aos extremismos marcar a diferença nos momentos, tão freqüentes, de dilaceração do corpo político-social. Assim, parece ser evidente que o sucesso eleitoral recente da extrema direita encontra respaldo em uma aparentemente durável crise dos sistemas políticos tradicionais.

Há algum tempo, ao analisar a emergência de novos atores na cena política, os estudiosos têm procurado levar em consideração as disfunções dos próprios sistemas de partidos enquanto condição essencial à aparição desses competidores recém-chegados. E isso para evitar que a compreensão dos fatores que possibilitam o surgimento e o sucesso de partidos periféricos se mantenha restrita ao quadro de valores ou o universo de atitudes dos eleitores. Nesse ponto, torna-se necessário verificar se os eleitores encontram, em determinado momento, alternativas, escolhas credíveis, satisfatórias e, sobretudo, renovadas em meio às ofertas eleitorais normalmente em cena.[10]

Ora, a história recente dos sistemas de partidos europeus ocidentais revela justamente certa carência de renovação, marcada em especial pela tendência de cooperação entre os partidos dominantes, com base em um modelo de democracia consensual. Nesse último quadro encontram-se países como a Noruega, a Dinamarca, a Áustria, a Bélgica, os Países Baixos. No longo período de desenvolvimento econômico e estabilidade social do pós-1945 (os "Trinta Gloriosos"), a busca de compromissos e a formação de coalizões (a exemplo da *Proporzdemokratie* austríaca e do *Consociativismo* italiano) entre os partidos moderados, com vistas à governabilidade e ao controle da excessiva fragmentação política, gerou um certo grau de equilíbrio do sistema. Mas isso se fez às custas de uma saudável alternância. Ainda, a gradual tomada em monopólio do poder em escala nacional, regional e local pelos partidos tradicionais praticamente aboliu a distância necessária entre partido e Estado de governos. Ao popularizar a crítica à inércia dos partidos clássicos e ao se pretender apresentar como a "real" alternativa, a extrema direita soube se beneficiar dessa situação.[11] A letargia dos partidos dominantes aparece reforçada aos olhos da opinião pública à medida que as respostas em matéria econômica, política e social formuladas por essas mesmas formações partidárias não se revelam necessariamente convincentes e eficazes. É justamente nesse espaço que a extrema direita procura se imiscuir ao julgar propor um projeto baseado em um novo pacto de solidariedade em torno da "nação" e do "nacionalismo", com forte exclusivismo sócio-cultural e protecionismo econômico. Torna-se recorrente para a extrema direita o *slogan* da "preferência nacional"; por meio de propostas demagógicas e simplistas difunde-se a idéia de um modelo alternativo de redistribuição da renda e riqueza internas. Em última instância, o critério de acesso aos recursos nacionais seria ditado pela xenofobia.

As dificuldades quanto à determinação de um conjunto de características consensuais na construção do conceito de extrema direita se manifestam já no conteúdo emocional negativo que envolve o fenômeno. A maioria dos partidos e organizações resiste à sua classificação nessa área do político. O próprio FN se intitula "direita nacional, social e popular", recusando a definição de extrema direita, pois esse termo a associaria abusivamente ao nazismo e ao colaboracionismo.[12] Desde a sua fundação em outubro de 1972, aliás, a organização se define como a única verdadeira detentora dos valores da direita, afirmando o desprezo formal de toda a relação com a ideologia adversária; "ser de direita", escreve Le Pen, significa "antes de tudo se recusar a ser de esquerda".[13]

Na evolução do cenário político, além do mais, existe não uma, mas várias extremas direitas na medida em que o termo engloba formações que respondem a exigências contextuais, com inspirações e objetivos diversos, senão contraditórios. Cada expressão extrema direita contém novidades, mas também um fundo histórico cumulativo.

Tomando o caso da França, J. C. Petitfils esclarece que "historicamente, a extrema direita aparece em 1789, ao mesmo tempo que a divisão direita-esquerda. Ela é então constituída de todos que, rejeitando em bloco a Revolução, desejam um retorno praticamente completo ao Antigo Regime."[14] Essa ordem contra-revolucionária, anti-1789, considera a Revolução como uma punição de Deus, dado que o povo francês falhara na preservação da verdadeira fé cristã. Durante todo o século XIX, com o apoio da igreja católica, ela manteve uma crítica acirrada ao liberalismo republicano, defendendo os liames monarquistas. No fim do século XIX, por ocasião do *Affaire Dreyfus* e o lançamento da Ação Francesa de Charles Maurras – que era antes de tudo um nacionalista –, essa mesma velha direita contra-revolucionária passa por um rejuvenescimento. Por sua vez, os herdeiros da escola maurrasiana servirão em 1940 a um regime que lhes convém, a "Revolução Nacional" do Marechal Pétain.

Nos anos de 1880, surge uma segunda tradição de extrema direita, vinculada a era de massas. O violento ataque ao regime em vigor se faz através de um chefe carismático, o general Boulanger. A intenção não é mais a restauração monárquica, mas a criação de um governo forte baseado no apelo ao povo, fonte de toda a autoridade. Nesse mesmo contexto, sob a tutela de Edouard Drumond, desenvolve-se uma corrente anti-semita, que encontra o seu público preferencial nas fileiras de um catolicismo popular e nos militantes do anticapitalismo provenientes das classes médias urbanas. Acusava-se, então, a República parlamentar de judeu-maçônica.

A partir de 1920, uma terceira tendência se define, o fascismo. O Estado totalitário havia sido esboçado por Mussolini e seus colaboradores. Alguns pequenos grupos franceses o tomam como modelo; os líderes, a exemplo de Pierre Drieu La Rochelle e Robert Brasillach, atacam a democracia na defesa dos regimes autoritários. Nas décadas de 1930-40, por sua vez, a extrema direita francesa torna-se um mosaico complexo, envolvendo "contra-revolucionários da *Action Française*, integristas católicos, populistas das Ligas, obcecados com o anti-semitismo, campeões da "França dos franceses" ou anticomunistas antes de tudo."[15] Após a Segunda Guerra Mundial, a extrema direita encontrará na perpetuação e readaptação dessas idéias a maior parte de sua inspiração.[16]

Na conjugação de um substrato histórico comum, na análise doutrinal e na compreensão do papel desses movimentos no sistema político é possível a identificação de certos traços semelhantes, passíveis de englobar o conjunto díspare numa definição. Sem dúvida, é importante ressaltar que essas formações extremistas apresentam um corpo ideológico fluído e adaptável às circunstâncias do momento, o que, aliás, garante a sua perpetuação ao longo da história.

A extrema direita não é um mero prolongamento radicalizado da direita dita "clássica", com cuja visão de mundo rompe, rejeitando os valores fundamentais da clivagem direita-

esquerda democráticos, vistos como ideais decadentes. Aspira, ao invés, o desmantelamento do sistema em vigor e a edificação de uma nova ordem com base em seus princípios.[17] Não se reconhecendo necessariamente na sociedade aberta e em suas instituições, deseja um regime autoritário e hierarquizado, com um executivo forte e um chefe carismático. Imagina uma organização social fundada na considerada óbvia e natural desigualdade entre os grupos étnicos,[18] dando origem à instauração do "governo dos melhores", com o estrito controle da sociedade. Nega os direitos da oposição, as reorientações advindas da vontade da maioria, o debate de idéias. Em busca da homogeneização de comportamentos, cria a figura mítica do inimigo público, ora o judeu, ora o imigrante estrangeiro. Fundamenta, assim, no discurso identitário, no *ethnos*, contra o multiculturalismo, grande parte da sua interpelação ideológica à coletividade. Mostrava-se anticomunista e mais recentemente ataca o "materialismo capitalista" simbolizado pelos Estados Unidos; critica a globalização e a formação da Comunidade Européia.

O extremismo de direita objetiva criar uma sociedade orgânica, supostamente harmônica, distante dos conflitos de classe, promovendo a "restauração" dos costumes, da família, da autoridade paternal e masculina.[19] Concebendo a nação como entidade suprema, a compreensão do que seria o interesse superior dessa última é necessariamente anterior ao exercício das liberdades. O patriotismo é transformado num nacionalismo exacerbado. Apresentando-se em geral como revolucionária, entende assegurar uma identidade perdida no passado, a continuidade com uma época áurea. Ela não se reduz a uma classe ou categoria social, mas atinge um alvo privilegiado, as classes médias baixas, com freqüência atingida sobremaneira em períodos de desestruturação social. Atualmente, seu público é ainda mais vasto. Engloba, inclusive, camadas populares que votavam geralmente à esquerda. É possível ainda fazer uma dupla distinção: a extrema direita, na qual os representantes aceitam a competição eleitoral, mesmo que apenas taticamente; a ultradireita, que congrega os grupos avessos a qualquer participação política democrática.

Observando ainda o FN como exemplo dentro da pluralidade da extrema direita deve-se acrescentar que, no fim dos anos 1980, o partido rompeu com as bases mais radicais, importantes em sua organização inicial. Buscando a respeitabilidade, Le Pen se declara democrata, afirma o valor da instituição parlamentar e a designação do chefe do executivo pela nação. Pretende "regenerar" o país com base na Constituição de 1958, revisando-a em termos de um regime presidencialista. Hostiliza, porém, a classe política; busca a recuperação e a purificação da identidade francesa, o que fomenta sua xenofobia. Exalta o culto ao chefe, à ordem e à força; enaltece a vitalidade do corpo. Sustenta a formação de uma elite governativa e de um sindicato nacional despolitizado. Almeja o Estado forte, mas rejeita o estatismo em matéria econômica.[20]

3. Fases históricas da extrema direita

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, tendências de extrema direita começam a se redelinear, em um contexto histórico naturalmente diferenciado. No desenvolvimento das

novas manifestações, observam-se alguns estágios de evolução, os quais podem ser constatados na análise de países onde a presença das mesmas revelou-se especialmente significativa, como na Alemanha, na Itália e, em certa medida, na França. Para acompanhar esse fenômeno, a periodização proposta por Klaus Von Beyme[21] parece mostrar-se operacional. Esta propõe três etapas: a fase do imediato pós-guerra; a fase caracterizada por um extremismo de direita do tipo *pujadista*; a fase marcada por ampla crise sócio-econômica, cujos efeitos preponderantes são o desemprego e a xenofobia.

3.1. O imediato pós-guerra

Nos primeiros anos do pós-guerra, o reagrupamento da extrema direita foi mais intenso na Alemanha e na Itália. O controle exercido pelos Aliados na região alemã; a reconstrução e estabilização econômica gerenciada a partir dos anos de 1950; a depuração realizada na Itália pelo próprio governo antifascista italiano e pelo movimento de Resistência sob controle do PCI; a tomada de consciência de boa parcela da população sobre os horrores da guerra dificultara, senão obstaculizara, qualquer possível ameaça de restauração fascista. No entanto, esses acontecimentos não impediram que certa movimentação de um extremismo de direita de relativa importância se fizesse presente, a exemplo do *Deutsche Rechtspartei* (DRP), na Alemanha, e do *Uomo Qualunque* e do Movimento Social Italiano (MSI), na Itália.

A desastrosa situação sócio-econômica alemã após a derrota, marcada pela falta de alimentos e de moradia, com um alto índice de desemprego, revela-se um poderoso fomentador das organizações extremistas de direita novamente fundadas.[22] Ignorando os acordos de Postdam, em se estabelecera que “a Alemanha será tratada como uma entidade econômica única e terá tanto quanto possível uniformidade de tratamento”[23], rapidamente chega-se a uma gestão regionalizada, sob o controle individual das potências ocupantes. A nação alemã vivencia uma ampla desorganização em seus parâmetros. Acrescenta-se o descontentamento com a punição dos colaboradores do nacional-socialismo, criticada por aplicar-se duramente sobre os pequenos funcionários, enquanto os escalões mais graduados escapam a condenações pesadas. Uma série de abusos e erros é cometida, a despeito das medidas díspares adotadas nas quatro zonas de ocupação. Os membros das instituições de ensino, por exemplo, sofrem perseguições, enquanto muitos empresários ou quadros do Estado não são interpelados. A insatisfação com o processo geral de “desnazificação” e “reeducação” para a democracia conduzido pelos Aliados é manifestada numa sondagem realizada em agosto de 1948 pelos americanos nas zonas ocidentais: “9% das pessoas interrogadas julgam a ‘desnazificação’ uma chicana dos vencedores, 31% a consideram inútil e mal dirigida, 39% afirmam ser ela necessária mas mal feita, enfim somente 4% a estimam justa e eficaz.”[24]

A questão dos refugiados agrava o problema. Com a delimitação da “nova” Alemanha pelos Aliados, algumas regiões povoadas há séculos quase que exclusivamente por alemães,

como a Pomerânia e a Prússia oriental, passam ao domínio da Polônia e da União Soviética. A população alemã é expulsa em condições particularmente difíceis, centenas de milhares fogem para finalmente se instalar no "lado oeste". Em meio a perdas de referências territoriais, ideológicas e de mal-estar social, as formações radicais de direita inspiram sua propaganda na afirmação dos valores nacionalistas, lembrando o sucesso econômico do regime nazista e colocando em dúvida a sua verdadeira culpa no conflito mundial. Através da "política de licenças" dos Aliados, isto é, de uma certa liberdade de reorganização política, multiplicam-se os pequenos grupos. Entre estes, o *Deutsch Rechtspartei*, fundado em 1946, obteve alguns bons resultados nas primeiras eleições ao *Bundestag*, com 5 de seus representantes no parlamento federal. Agindo com prudência, o novo partido procura demonstrar um conservadorismo respeitoso à democracia, mas, na realidade, suas concepções se distanciam muito pouco da doutrina nazista, inclusive no que diz respeito ao anti-semitismo.

Nesses mesmos anos, incentivados pela própria tensão Leste-Oeste, medidas para sanear a economia alemã são tomadas pelos Aliados, a exemplo do Plano Marshall, em 1947, e da reforma monetária, em 1948, que retiram o país da grave crise já no início dos anos 1950. As excepcionais condições econômicas que se seguiram tornam possível a crescente satisfação dos interesses de parte substancial da comunidade alemã, a exemplo da ajuda financeira e estrutural às classes médias e do aperfeiçoamento e expansão do sistema de benefícios sociais. De 1950 a 1956, a República Federal vê seu produto nacional bruto progredir a uma cadência de 9% ao ano.[25] A situação criou uma ampla legitimidade em torno do poder constituído e a integração de forças críticas ao sistema, onde a maioria daqueles que haviam trabalhado para a máquina estatal nazista voltaram aos seus empregos públicos em melhores condições de trabalho. As próprias elites dirigentes do Terceiro Reich retomaram, desde 1955, os postos de comando. Nesse ano, 100% dos generais, 50% dos altos funcionários, 33% dos responsáveis econômicos ocupam as mesmas funções que ocupavam entre 1940 e 1944. Na nova década, o número dos que ainda se consideravam vítimas da "desnazificação" se restringiu a menos de 5% e se manteve nesse patamar até o começo dos anos 1960.

Outro fator fundamental para o descrédito da extrema direita foi a consolidação política da coligação conservadora CDU (*Christliche Demokratische Union*)-CSU (*Christliche Soziale Union*), à qual em 1949 é confiada a direção do governo federal. A CDU fora formada ainda no período da resistência. Como diretriz, um certo número de seus militantes assumira o compromisso de constituir na Alemanha liberada uma organização que seria reservada não mais estritamente aos católicos, mas interconfessional. Por sua vez, a CSU era um partido independente ligado à defesa da autonomia da Baviera. Na prosperidade agora instaurada, os valores defendidos pela extrema direita mostram-se desacreditados, como a apologia do *Reich*, do princípio do líder carismático e absoluto, da nação militarizada e do senso de sacrifício. Já a coligação, com suas figuras de integração (como o pai do "Milagre Econômico", Ludwig Erhard[26]) e seu pragmatismo (prioridade à reconstrução, busca do bem-estar coletivo

pelo aumento dos bens materiais e de consumo), encontra grande receptividade junto à população. Em 1957, a extrema direita deixa de ser representada no *Budestag*, dissuadida pela lei eleitoral de julho que estabelecia uma margem mínima de 5 % dos votos para a obtenção de uma vaga de deputado.[27]

Ao contrário da Alemanha, subjugada em termos políticos, a Itália manteve o essencial de sua soberania interna graças à inversão de alianças de 1943. Em seguida, a Resistência – uma das mais combativas e reprimidas da Europa – permitiu um distanciamento suficiente do nazi-fascismo, bem como garantiu o estatuto da Itália nas negociações de paz. A própria depuração não foi, como no caso alemão, efetuada pelos Aliados e sim pelos antifascistas italianos, o que a revestiu de maior eficácia e também de exacerbada violência. O país encontrava-se, porém, devastado. A indústria, obsoleta após anos de protecionismo fascista, enfrentava problemas para se adaptar aos tempos de paz. Mesmo assim, as circunstâncias mostraram-se favoráveis à reconstrução italiana. Como nos anos críticos do primeiro pós-guerra, a Itália faz largo uso do capital americano. Contribuem ainda os enormes recursos de mão-de-obra do sul que se deslocam em massa às industrias do norte, e a descoberta de uma fonte de energia a preço reduzido. A despeito dos pesados desequilíbrios regionais, o crescimento econômico do país atinge um ritmo jamais registrado. Politicamente, a Itália atinge uma fase de estabilidade com a “era Gaspari”, que expulsa os comunistas do governo em 1947 e fixa eleições para abril de 1948. Chamado a escolher entre a Democracia Cristã (Dc) e uma aliança social-comunista, o país concede ampla margem ao partido católico (48,5 % dos votos). A Dc atravessa em diagonal toda a sociedade italiana. Como afirma Sérgio Romano, “nas suas fileiras ela reúne moderados de origem liberal, oportunistas, católicos democráticos, católicos integristas e, enfim, massas populares que respondem docilmente às indicações da Igreja.”[28] Desde o fim dos anos 1940, Gaspari não hesita em fazer do anticomunismo o elemento primordial de solidariedade em torno ao seu governo. A Dc se manterá sem maiores sobressaltos no poder até meados de 1960.

De qualquer forma, tais condições não impediram o reagrupamento dos “herdeiros espirituais” da República de Saló. Em dezembro de 1946, foi fundado o Movimento Social Italiano (MSI) por iniciativa de jovens ex-combatentes da fase final do governo Mussolini, a exemplo de Giorgio Almirante, que atuara como editor do diário fascista **Tevere**. Nessa iniciativa, foram sustentados pelos antigos dignatários do regime deposto. O MSI apresenta-se como o único movimento a conservar os princípios do fascismo segundo a versão elaborada no manifesto-programa de 1944, por ocasião do I Congresso do Partido Fascista Republicano, ou seja, a recuperar as concepções do “fascismo movimento:”[29] a tendência revolucionária, a defesa da socialização, o desprezo pelo leque democracia, comunismo, capitalismo, burguesia. A negação do ideário do “fascismo regime”, ocorre a partir da leitura feita pelos jovens fundadores. Segundo esta, a última forma de fascismo, enquanto uma impostação burguesa, clerical, moderada e conservadora, seria responsável pela sua própria destruição.[30]

Em seus primeiros tempos, o MSI viu-se obrigado a dividir espaço com outras organizações temporariamente fortalecidas, como a *Uomo Qualunque*, criada pelo jornalista Guglielmo Giannini, que obteve 5,3% dos votos em 1946 para a Assembléia Constituinte, ou seja, 30 cadeiras em 556. Subsidiada por certos meios bancários inquietos com a ascensão da esquerda e reagrupando sobretudo funcionários do sul, o movimento fazia apelo ao ressentimento das vítimas da depuração e ao desejo da pequena burguesia em obter melhores condições de vida. Através de campanhas difamatórias, classificava o Estado democrático como decadente. Sucesso de curta duração. Melhor estruturado, logo em seguida o MSI praticamente monopoliza as inclinações extremistas. Mantendo até meados de 1951 uma postura intransigente, o MSI beneficia-se da indulgência dos elementos reacionários da Democracia Cristã, os quais acreditavam ser necessária a presença de uma força de intervenção anticomunista não oficialmente reconhecida.

A sobrevivência do MSI no sistema político do pós-guerra exigia, no entanto, a legítima adesão à participação partidária, longe de comportamentos clandestinos e violentos. O movimento passa então a invocar o passado com cautela. A presença territorial do partido já permitia a apresentação de candidatos próprios em todas as circunscrições eleitorais. A intenção era consolidar o MSI na arena parlamentar, aliando-se aos monarquistas e aos liberais para formar um governo de União Nacional. Tal estratégia provoca um sensível crescimento nas eleições de maio de 1953 (1.500.000 de votos e 29 deputados).[31] Por fim, as alas mais radicais, inconformadas com os rumos da organização, provocam algumas cisões que deterioram a potencialidade do partido.

Por sua vez, na França, onde a extrema direita ocupou uma posição não desprezível na fase da Ocupação, essa vertente política sofre, no imediato pós-guerra, uma forte retração. Fenômeno devido, sobretudo, à depuração extrajudiciária, à perda de seus líderes maiores e à hostilidade pública quanto aos seus princípios. O fato de a França ter saído dividida, porém vitoriosa, da guerra, permitiu uma crítica contundente à extrema.direita, condenada por ter se instalado em Vichy, proporcionado a esse regime uma tonalidade específica e fornecido inúmeros colaboradores aos inimigos. Tendo a aventura autoritária terminado, as lideranças da extrema direita foram julgadas como traidoras e punidas.[32] Reduzida a seus próprios círculos clandestinos, a extrema direita toma como bandeira de união e sobrevivência a memória acusatória da depuração, com a apologia de seus mártires. O culto à derrota era capaz não somente, segundo Jean-Pierre Rioux, de “reunir fervorosamente vichystas mal inocentados, fanáticos retardatários da ‘nova ordem’ e tradicionalistas desorientados, mas também provocar a adesão, nessa piedade cultivada, de jovens que substituíam seus pais com toda a impunidade ideológica e sem nenhuma sanção histórica.”[33] Os novos ideais ultrapassam a defesa dos velhos temas, como o culto ao chefe, o corporativismo pré-industrial, a xenofobia, o anticomunismo. Trata-se agora de promover a “renovação nacional”, a ação clandestina, as operações físicas e intelectuais de “comando”. A ação concreta resta, no entanto, marginal e minoritária.

3.2 Extremismo de direita do tipo *pujadista*

A segunda fase de emergência da extrema direita, retomando a periodização estabelecida por Klaus Von Beyme, caracteriza-se por um recrudescimento momentâneo dessa vertente sob a predominância de um modelo especifico, o *pujadismo* francês. Genericamente, o mesmo representa "uma reação contra a possível perda de status dos grupos da pequena burguesia" e, como tal, "era latente em muitos países europeus."[34]

A aceleração das mudanças econômicas e o aumento da pressão fiscal desencadeiam na França, no princípio dos anos de 1950, um vasto movimento de contestação das classes médias, sobretudo entre artesões, pequenos comerciantes e pequenos produtores agrícolas. Para agrupar os descontentes, foi fundada, em 1953, a União de Defesa dos Comerciantes e Artesões (UDCA) sob a liderança de Pierre Poujade.[35] A rápida difusão da UDCA, bem como o seu caráter antifiscal, respondem a uma situação conjuntural específica. Durante os anos de penúria e inflação da guerra e do imediato pós-guerra expandira-se o número de pequenos negócios comerciais. A partir de 1950-52, com a retomada do desenvolvimento econômico, se faz sentir a concorrência das grandes lojas de departamentos com sucursais múltiplas. O próprio sistema fiscal, além de se tornar mais pesado, aperfeiçoa seus métodos de controle e de repressão a fraudes. As zonas rurais arcaicas e suas cidadelas são especialmente afetadas, constituindo o público preferencial da União. J. P. Rioux analisa a natureza da nova organização: "é preciso interpretá-la como uma dessas irrupções da velha revolta dos 'pequenos' contra os 'grandes' que se exprime em gritos violentos (...), a mobilização dos retardatários e dos rejeitados que sonham em manter a estrutura tradicional da economia francesa."[36] Longe, portanto, dos investimentos maciços, da concentração de capital e do consumo em larga escala e do lucro rápido. Em sua cruzada, Poujade defende a perspectiva corporativista e exprime uma visão dual do mundo. De um lado, os "franceses honestos" e solidamente enraizados que almejam apenas viver dos frutos do seu trabalho; de outro, os "trustes apátridas e os políticos corruptos" que não reconhecem os interesses do país.

Lançando-se politicamente na campanha eleitoral de 1955, seu momento de apogeu, a União acusa a esquerda de utilizar a miséria do povo para fins políticos e a direita de pactuar com os grandes grupos financeiros e com o patronato explorador. Por fim, o governo em vigor é responsabilizado por pilhar os fundos públicos e por liquidar com o Império francês. A formação assume-se como anticapitalista, antiparlamentar e contra o dirigismo burocrático. Parcela dos militantes não hesita em utilizar a violência e a perturbar as reuniões públicas dos adversários. Mesmo sem um programa coerente, a UDCA ataca as instituições da IV Republica e apóia a "Argélia francesa"; seu discurso incorpora um acirrado anticomunismo e anti-semitismo. A União alarga as suas bases, atrai nostálgicos da colaboração e novos nacionalistas radicais como o jovem Jean-Marie Le Pen.[37] Ao mesmo tempo, estreita relações com os reacionários de **Alger**. Poujade assume o papel temporário de congregador das tendências de extrema direita.

Em janeiro de 1956, os candidatos UDCA estão presentes em 82 departamentos, conquistando 2.600.000 eleitores e 51 deputados, 65% dos quais são artesões e comerciantes. Revelando seu caráter, o movimento obtém um fraco desempenho nas grandes cidades e nas regiões em expansão no norte e leste da França. Servidores públicos, profissionais liberais, empresários, operários ignoram a União. A votação concentra-se nas zonas do *Midi* e do interior do oeste. Após o episódico sucesso, o *pujadismo* não sobrevive às divisões e rupturas que se seguem. Da mesma forma, o advento de Charles De Gaulle, em 1958, capta a seu favor o nacionalismo e as tendências autoritárias de parte da opinião pública francesa. A conclusão da guerra da Argélia, enfim, marca o refluxo da extrema direita francesa.[38]

Na Alemanha dos anos 1960, as bases político-ideológicas estabelecidas pela coalizão no poder sob a liderança do chanceler Adenauer (CDU-CSU) sofrem forte contestação. A dura fase consagrada inteiramente à reconstrução do país havia sido superada de forma favorável. Um quadro diferenciado de aspirações sociais se faz sentir. Novas liberdades e novos direitos vinham de encontro aos valores baseados na austeridade e no "esquecimento" consentido do regime nazista. Era preciso enfrentar o passado. Os jovens esperam se desembaraçar do moralismo da geração precedente pelo alargamento da democracia e pela afirmação resoluta contra os estigmas do sistema totalitário. A crise de confiança em relação à Democracia Cristã, que provoca enfim a demissão de Adenauer em 1963, trazia consigo a exigência da reconquista ou da redescoberta de uma identidade nacional sadia. A extrema direita encontra justamente no debate sobre a questão nacional um alento de expansão.

A potencialidade da extrema direita alemã recuara a partir da segunda metade dos anos 1950. Nesses novos tempos, intelectuais extremistas elaboram uma estratégia moral e ideológica alternativa, estabelecendo as bases para construir um outro partido. A ocasião apresenta-se na viva controvérsia surgida com a publicação em 1962 do livro de David L. Hoggan, **A Guerra Forçada** (***Der Erzwungene Krieg***), obra revisionista, na qual o autor rejeita a tese da culpa exclusiva da Alemanha nacional-socialista no desencadeamento da Segunda Guerra Mundial, denunciando a Polônia e a Grã-Bretanha como as principais responsáveis. A nova avaliação das causas da guerra provoca a reabilitação de certos valores, como a defesa da ordem e da organização militar enquanto modelos para a sociedade, a rejeição do liberalismo transnacional, a procura da identidade nacional nos diversos *Reich* e o violento anticomunismo. Em torno da popularidade de Hoggan, congregam-se círculos, partidos e organizações fundando o *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD), tendo o veterano *Deutsche Rechtspartei* (DRP) atuação decisiva. A direção do partido recém-criado é amplamente composta de antigos membros do DRP. Nesse conglomerado, as diversas formações julgam manter sua autonomia e tomam como objetivo imediato as eleições ao *Bundestag* de 1965. No programa partidário reivindica-se "o retorno à Alemanha dos territórios perdidos a leste; o restabelecimento da honra do soldado alemão; a construção de um Estado forte; o primado do coletivo sobre o individual; a revisão da História; a imposição de ideais educativos novos à juventude."[39] Tentando manter uma certa moderação

discursiva a fim de evitar a clandestinidade, o NPD procura aumentar suas bases eleitorais envolvendo uma clientela pequeno-burguesa. Profissões de racismo e de anti-semitismo são eliminadas, mas incorpora-se a defesa do esquecimento do passado e a anistia geral, a eliminação da luta de classes, o apoio aos interesses das classes médias, a limitação da imigração estrangeira. Em 1967, o partido dispõe de 30 mil adeptos.

Dois outros decisivos fatores atuam na nova propulsão da direita extremista na Alemanha. Primeiro, com o fim da era Adenauer, os democrata-cristãos reagem formando uma coalizão com os social-democratas do SPD. O espaço político de contestação se reduz e transfere-se para fora da arena parlamentar, favorecendo os *extremos*.[40] Segundo, a economia alemã enfrenta um período de refluxo em meados dos anos 60, elemento conjuntural que fornece a tônica dos adeptos de última hora à extrema direita. Conforme Pierre Milza, "encontra-se neste partido, em maioria, os representantes dos pequenos proprietários rurais, membros das classes médias e profissionais liberais, operários qualificados e pequenos empresários, em outros termos, indivíduos ameaçados pelas transformações recentes da economia alemã." [41] Após a expansão, entre 1953 e 1963, a RFA entrara em uma fase de crescimento moderado. A indústria não pode mais dispor da ampla reserva de mão-de-obra, tendo o movimento de refugiados se esgotado e o crescimento natural da população diminuído. Torna-se premente a convocação de trabalhadores estrangeiros. Turcos, italianos, iugoslavos e gregos formam a grande maioria. A figura ameaçadora do imigrante é prontamente incorporada no discurso da direita extremista.

Ao mesmo tempo, as empresas devem adaptar-se à entrada em vigor do Mercado Comum. A implantação de grandes empresas americanas modifica as condições de concorrência. O processo de concentração desbanca os pequenos negócios. Alguns setores superam as dificuldades, outras enfrentam grave crise, como a mineração, a siderurgia, a construção naval, o setor têxtil. As medidas visando o saneamento da economia provocam recessão, baixam a produção e triplicam o desemprego em 1966. Os camponeses, por sua vez, insistem na manutenção dos privilégios e das subvenções. A "economia social de mercado" de Erhard é abandonada em favor de uma planificação de despesas e investimentos já em 1965-66. A partir de 1968 ocorre uma vigorosa retomada industrial e agrícola, a extrema direita observa uma parte considerável do seu público recentemente adquirido abandonar suas fileiras. A própria coalizão dos partidos democratas se desloca de forma preferencial à direita do *spectrum* político. Nas eleições de setembro de 1969, o NPD obtém menos de 4% dos votos, insuficientes para uma representação no *Bundestag*.[42]

Na Itália, por mais de uma década, o MSI encontrara-se dividido em várias facções, pautado por uma rivalidade que enfraquecia irremediavelmente o partido. Durante esses anos, a organização permanece à margem do sistema político, malgrado os esforços para creditar-se como uma organização responsável, nacionalista e pró-sistema.[43] Após a derrota de 1960, o MSI perdera, inclusive, o monopólio da representação de extrema direita, com o desenvolvimento de grupos independentes, de jovens radicais.

Entre 1968 e 1974, o MSI alcança uma nova e passageira fase de sucesso eleitoral, em que “a crise da Democracia Cristã, as dificuldades econômicas de algumas áreas do país, as tensões sociais e a violência política parecem fornecer possibilidades e iniciativas ao partido.”[44] Além disso, o impasse em que se encontra o MSI começa a ser superado com a mudança de liderança ocorrida no princípio de 1969. Através de um plebiscito, Giorgio Almirante é reconduzido à direção do movimento. Eleição significativa, pois o novo líder era o mais forte oposicionista à antiga administração conservadora e adversário tenaz da estratégia então dominante de aproximação com a Democracia Cristã. Almirante realiza uma série de inovações, como a reestruturação interna do partido, a renovação dos quadros e, sobretudo, a reafirmação ideológica. Aspira-se à hegemonização de toda a área da direita moderada e radical. Para tanto, atenuam-se os contornos discursivos mais nostálgicos com declarações favoráveis aos métodos democráticos. O MSI se apresenta no momento das eleições como o partido da ordem e da disciplina, única opção séria às instituições partidárias governamentais. Ao mesmo tempo, em uma estratégia dupla, o movimento reforça seu núcleo duro ideológico, assumindo o papel de grande defensor da sociedade italiana contra o inimigo máximo, o comunismo. Opta-se pelo uso da violência, sob a justificativa da defesa dos “valores morais do Ocidente”. Trata-se de uma ofensiva contra-revolucionária baseada na utilização de milícias com sentido missionário.

Os acontecimentos são, então, benéficos ao MSI. Após uma certa estabilidade política entre 1963 e 1968, a Democracia Cristã é confrontada a um movimento contestatório, onde se questiona a própria organização da sociedade em seu conjunto. Durante sua vigência, o governo de Aldo Moro fora obrigado a enfrentar, sem grandes sucessos, dois obstáculos de peso: em primeiro lugar, a desaceleração do crescimento da economia; em segundo, as crises sociais engendradas pelas rápidas transformações da Itália. A época do milagre econômico foi também o período em que o país sofreu profundas desfigurações. Especulação imobiliária desenfreada, aumento excessivo das migrações internas, transferência da mão-de-obra da agricultura para a indústria, do Sul para o Norte. Crescimento desigual, onde a porção meridional do país permanece pouco desenvolvida; declínio do papel da agricultura na economia em favor da nova vaga de concentração industrial. Constituição de um novo proletariado, ainda marcado pela origem rural e receptivo ao discurso da extrema esquerda. Nessa situação conturbada, um espaço abre-se aos grupos que assumem a defesa da ordem tradicional. O MSI torna-se, momentaneamente, o intérprete daqueles setores afetados de alguma forma pela mobilização e pela contestação social. Nas eleições gerais de 1972, o movimento obtém 8,7% (3 milhões de votos, 56 deputados e 26 senadores) do sufrágio nacional, com forte representação em Roma (18%) e nas regiões do sul mais abandonadas pelo poder público. A maioria do eleitorado compõe-se de empregados do comércio e pequenos funcionários.

O triunfo político não ameniza, no entanto, as verdadeiras dificuldades do partido. O MSI é vítima de sua própria duplicidade, qual seja, a tentativa de conciliar a atenuação da identidade fascista através da inserção partidária democrática e a manutenção do contato

com as bases militantes radicais. Logo a direção do MSI perde o controle dessas alas extremistas. Com a formação de um Governo de Solidariedade Nacional, entre 1976 e 1979, e a definição do arco constitucional de partidos, o MSI é excluído das relações políticas parlamentares. A organização entra em refluxo, seu eleitorado estabiliza-se em torno de 5 a 6% (5,1% nas legislativas de 1979 e 6,4% nas européias de 1984).[45]

3.3. Os tempos recentes

Por fim, conforme a periodização de Von Beyme, uma terceira fase de ascensão de um extremismo de direita na Europa ocidental "foi causado pelo desemprego e a xenofobia no fim de um longo período de prosperidade"[46] O autor aponta o FN de Le Pen como o exemplo mais significativo desse fenômeno.

Em meados de 1980 assiste-se a uma nova onda de propagação da direita extrema. De fato, na França o fenômeno assumiu contornos mais definidos, mas esteve também presente com maior ou menor intensidade em vários países. Todos esses movimentos, a despeito das importantes especificidades nacionais e, mesmo regionais, apresentam em comum a hostilidade aos estrangeiros e respondem a uma deterioração das relações sócio-econômicas. Mesmo na Suíça, às vezes apresentada como modelo de tolerância social, alguns partidos basearam suas campanhas no cego combate à imigração, como os Democratas suíços de Rudolf Keller e o Partido da Liberdade. Ambos se opuseram às leis anti-racistas votadas em 1994. Até a União Democrática de Christoph Blocher, que não se enquadra na extrema direita, sustenta um discurso xenófobo.[47] Nos países escandinavos, tidos historicamente como voltados à integração dos imigrantes, surgem organizações com esse perfil. O Partido Progressista norueguês (*Fremskrittspartiet)*, dirigido por Carl I. Hagen, atingiu 12% e 6 eleitos nas municipais de 1995;[48] em 1997 obteve 20% nas eleições legislativas, combatendo os direitos concedidos aos *Lapons*. Nas eleições de setembro de 2001, conquista 14,7% dos votos e se impõe como terceira grande força nacional atrás dos Trabalhistas e Conservadores. Na Dinamarca, o líder Pia Kjaersgaard soube aproveitar a insatisfação crescente em relação ao governo social-democrata, no poder desde 1993, e obteve para o seu partido, o *Dansk Folkeparti*, 12% dos votos nas legislativas de novembro de 2001.[49]

A Bélgica, marcada por suas fronteiras lingüísticas, observou o agravamento da rivalidade entre *flamands* e *wallons.* O *Vlaams Blok* (VB), partido de extrema direita fundado em 1978, fez dessa cisão o argumento central de sua campanha. Segundo o presidente da formação, Franck Vanhecke, "os *wallons* roubam a nossa prosperidade e os nossos empregos, nos sabotam deliberadamente, vivem às nossas custas e mordem em seguida a mão que os alimentou; eles não merecem mais a nossa solidariedade."[50] Como solução, o líder prega a independência da região de Flandres, fixando a capital em Bruxelas. O VB ataca com a mesma ferocidade os cerca de 780.000 não-europeus que vivem no país, provenientes sobretudo do Marrocos, da Turquia e da África meridional. Utiliza para tanto a formula

clássica imigração/desemprego/insegurança. O programa do partido prevê a expulsão dos clandestinos, dos criminosos e dos imigrantes não-europeus desempregados há mais de três meses. Já os imigrantes que trabalham legalmente seriam desencorajados a permanecer no país através de medidas como a diminuição da assistência social e familiar. Em paralelo, seria criada uma separação em matéria de ensino nas escolas, objetivando uma melhor adaptação das crianças no seu retorno à pátria de origem. Quanto à liberdade de culto, o Islã deveria ser excluído por ser antagônico à cultura da Bélgica e da Europa.

A partir das eleições de novembro de 1991, o VB entra para o Parlamento e torna-se um coadjuvante no equilíbrio político do país. O partido progride de 2% dos votos em 1987 para 8% em 1991. Seus eleitores são essencialmente indivíduos das classes médias, sobretudo pequenos comerciantes; também atrai operários. Nas legislativas de maio de 1995, a formação obtém 12%, em especial na região *flamande,* onde, aliás, o número de imigrantes é bem menor em relação ao conjunto da população belga. Em Antuérpia, seu grande reduto, a votação atinge 28%, cidade que elegia como deputado desde 1978, o antigo líder do VB, Karel Dillen.[51] Em março de 2000, o Vlaams Blok obtém uma nova e não negligenciável vitória nas eleições municipais da cidade de Antuérpia, com 33% dos votos. Demonstrando sua consolidação, em maio de 2003, nas eleições gerais o VB é contemplado com 11,6% do sufrágio e 18 cadeiras no *Kamer*, tendo na região de Flandres obtido 18,1% dos votos. Nas eleições européias de 2004, o VB atinge 14,3% dos votos.[52]

A Inglaterra, por sua vez, foi o primeiro país da Europa do pós-guerra a testemunhar atos de xenofobia. Já em 1958, a violência racial passa a ser uma questão política em decorrência dos ataques de alguns jovens em Londres e em Nottingham contra trabalhadores de Trinidade. Essa primazia se reproduz no desenvolvimento prematuro de uma formação de extrema direita empregando um discurso e um programa abertamente racistas. Criado em 1967, o *National Front* (NF) não chega, entretanto, a se impor plenamente nem mesmo ao longo de vários anos. Nas eleições de 1976, sua votação total atinge menos de 1%, mas em algumas localidades o partido supera essa marca: Leicester (18,5%); Bradfort (12,3%). Em 1978, o NF se desestrutura e, por décadas, nenhuma organização pareceu alcançar algum sucesso eleitoral.

Segundo argumentação de Didier Lapeyronnie, particularidades da Inglaterra inviabilizariam o desenvolvimento da extrema direita: sua insularidade permitiria um melhor controle de fronteiras, as leis de aquisição da cidadania e de permissão de residência estariam entre as mais severas da Europa, o bipartidarismo com a alternância monopolizada do poder entre conservadores e trabalhistas a protegeria de extremismos visíveis, existiria um precoce consenso dos dois grandes partidos sobre a restrição da imigração. Mas, para o autor, acima de tudo, estaria a relação que o governo estabelece com suas comunidades de imigrantes. Em território inglês não se teria por objetivo, como na França, a integração, "a inserção individual sobre a base de uma 'privatização' de identidades culturais." A Inglaterra, ao contrário, recusaria a assimilação. Ao contrário, defende que "a preservação da identidade cultural pode levar à idéia de igualdade na separação."[53] Não pretenderia, dessa maneira,

transformar forçosamente os imigrantes em "ingleses" em nome do reconhecimento de diferenças identitárias irreconciliáveis.

Contrariando em certa medida essa perspectiva otimista, volta a aparecer na Inglaterra uma extrema direita com algum grau de visibilidade, o *British National Party* (BNP). Liderado por Nick Griffin, o partido obtém 3 conselheiros municipais na grande periferia de Manchester nas eleições locais de maio de 2002. Griffin adotou como estratégia a remodelagem de seu movimento afastando-o de conotações e imagens de grupo neonazista, a fim de capitalizar as tensões raciais que eclodiram em 2001 na forma de violentos conflitos em Oldham e Burnley.[54] Confirmando seu relativo apelo público, em junho de 2004, o BNP conquista 3 cadeiras em Epping Forest e 4 em Bradford. Na mesma ocasião, para o escrutínio europeu, garante 4,9% dos votos.[55]

Na Itália e na Áustria uma etapa mais avançada foi atingida na medida em que as direitas extremistas chegaram à participação de governo. Na Áustria, Jörg Haider fez do *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ) o mais importante partido de extrema direita da Europa em termos de votos proporcionais, ao atingir cerca de um milhão de eleitores. Cultivando uma xenofobia virulenta, o líder não hesitava em classificar os *ex-Waffen. SS* de "gente honesta, que dá provas de caráter e que tem a coragem de se manter fiéis às suas convicções até hoje, mesmo remando contra a maré."[56] Haider denunciava os "velhos" partidos, a corrupção, a burocracia. Hostilizava os trabalhadores imigrados e as minorias não-austríacas. Além disso, seu discurso alimentava-se da reação de parcela da população frente à chegada dos refugiados do Leste europeu. Os resultados do FPÖ surpreenderam. Em maio de 1989, Haider é eleito governador da Caríntia com 29% dos votos, liderando uma coalizão regional com o Partido Conservador Austríaco (ÖVP). O sucesso é mantido no país: 17% nas eleições legislativas de 1990; 23% nas legislativas de 1994; 27,6% nas européias de 1996; 26,7% nas legislativas de 1999. Em fevereiro de 2000, o partido participa na constituição da nova coalizão de governo *schwarz-blau* ÖVP-FPÖ sob a direção do chanceler conservador Wolfgang Schüssel, obtendo ministérios. Frente às pressões da opinião pública interna como externa e aos próprios conflitos vividos pela coalizão, a aliança é rompida em setembro de 2002. As eleições antecipadas, convocadas para novembro de 2002, anunciam o declínio nacional do FPÖ, que obtém 10,2%.[57]

No final dos anos 1980, após décadas de governo Democrata Cristão e Socialista, o sistema partidário italiano degenerara em um conjunto clientelista, onde "grande parte da riqueza nacional foi desviada para permitir aos partidos financiar suas organizações e suas campanhas eleitorais, distribuir favores políticos, recompensar os amigos, estender e consolidar seus poderes."[58] Reflexo da situação, a Itália encontra dificuldades econômicas ainda maiores para enfrentar os novos desafios da concorrência internacional. Como resultado do desejo de mudanças que se difunde no país, criam-se ou reestruturam-se forças políticas alternativas ao quadro tradicional. Na Itália do norte tomam forma movimentos regionais e autonomistas. A Liga Lombarda de Umberto Bossi elege, em 1987, dois

representantes ao parlamento. Em termos de propaganda, banaliza o sentimento xenófobo. A figura do outro, entretanto, é a do próprio compatriota do *Mezzogiorno,* com quem se recusa a dividir dos recursos nacionais.[59]

Por outro lado, o contexto criado permite que o Partido Comunista passe a desempenhar o papel de organização partidária isenta. Até aquele momento, se mantivera distante das instâncias governamentais. Reconvertendo-se em Partido Democrático da Esquerda (PDs), sua votação torna-se significativa, sobretudo na Itália central e meridional. Na contraposição ao avanço do PDs, toma novo fôlego o já veterano MSI, agora sob a direção de Gianfranco Fini. O partido fará uma reestréia fulgurante no cenário político, demonstrando a sua força latente. Nas eleições de 1993, atinge 16,4% dos votos nacionais; nas cidades de Roma e Nápoles, Fini e Alessandra Mussolini (neta do *Duce*) obtém respectivamente 46,9% e 44,3% da votação.

Na emergência política do empresário Silvio Berlusconi, forma-se a *Forza Italiana,* que inscreve nos seus quadros o MSI e a Liga do Norte. Eleito Berlusconi no pleito de março de 1994, a Itália torna-se o primeiro país da Europa a contar com ministros neofascistas em um governo do pós-guerra (5 ministros e 12 secretários de Estado). Essa ascensão ao poder permite também a participação nos Conselhos europeus. Em meio aos rumos favoráveis, Fini transforma o MSI em *Allianza Nazionale* (AN). A pretensão era alterar a imagem pública do partido atenuando a herança fascista. Para tanto, promove-se a exclusão dos velhos dirigentes mais comprometidos do ponto de vista histórico-ideólogico.[60] Em suas declarações, Fini tenta explicar o caráter supostamente renovado do partido: “Nós não somos fascistas, nem antifascistas, nem neofascistas, mas pós-fascistas.”[61] Por ocasião das eleições legislativas de 1996, obtém sólidos 15,7% dos votos. Em maio de 2001, a AN reúne 12% dos votos e 99 cadeiras na *Camera dei Deputati*; nas eleições européias de junho de 2004, o partido recolhe 11,5% do total da votação.[62]

Após alguns anos de atuação marginal, a extrema direita alemã adquire uma súbita visibilidade com o *Republikaner* (REPs). O partido fora fundado em 1983, mas sua emergência se deve à tenacidade de Franz Schönhuber, um ex-*SS* que assume a presidência da organização em 1985. O líder afirma o respeito à Constituição, renega a ideologia nazista e defende a Reunificação. Rejeita, entretanto, a CEE, pois esta desviaria a RFA da outra Alemanha, além de favorecer a imigração turca pela ação do Mercado Comum. O partido ainda condena a corrupção, as drogas, o islã turco, os refugiados do Leste.[63] Nas eleições européias de 1989, o REPs atinge 7,1% dos votos, no mesmo ano conquista 7,5% no pleito para o Senado. O nível de votação do partido se mantém até 1993 (8,3% nas municipais). Controlado pela polícia e reprimido em suas manifestações racistas, o REPs perde espaço para uma gama de formações extremistas, reforçadas ou surgidas em função das sérias dificuldades sociais de adaptação à realidade “pós-muro”.

O fosso econômico e psicológico que dificulta a convivência entre os alemães do leste e do oeste agrava a prévia escalada de violência e faz aumentar a hostilidade contra os cerca de 7 milhões de estrangeiros que vivem na Alemanha. Em 1992, foram registrados

2.276 atentados, com 17 mortes. Contabilizou-se 82 organizações de extrema direita, com um número provável de militantes entre 40 a 65 mil, dentre os quais 3 mil neonazistas.[64] Tabus do pós-guerra são rompidos e temas banidos restaurados, como o da "pureza do sangue alemão". Os responsáveis pelos atentados, geralmente jovens entre 16 e 21 anos, parecem realizar na prática o que parcela da população incentiva pelo silêncio. A pesquisa efetuada pelo Instituto *Sinus Stadie*, a partir da análise de atitudes de longa duração, constata a permanência, na Alemanha, de atitudes xenófobas e anti-semitas em 10 a 20% da sociedade. Por que esse sentimento não se traduz na consolidação interna de uma organização partidária como o FN de Le Pen? O escritor Lothar Baier ensaia uma resposta : "esses partidos existem e em certos momentos souberam atrair votos. Mas jamais conseguiram se unir para formar um movimento coerente. Nenhum dos líderes soube se impor como chefe e congregador, contrariamente ao que soube fazer Le Pen. Depois que seu movimento saiu da sombra, no começo dos anos 1980, ele permaneceu como líder incontestado".[65]

Perplexos, ao longo dos anos e com muita dificuldade, os analistas políticos franceses vêm tentando chegar a um consenso sobre as circunstâncias que teriam promovido o sólido estabelecimento e o sucesso continuado do FN, tornando-o particular no contexto europeu. Para o cientista político, Pierre Martin, talvez a questão deva ser reportada ao fato de que na França, mas também na Bélgica e na Áustria, a criação de "inimigos públicos", como o judeu, obteve amplo apoio, sem jamais ter sido verdadeiramente deslegitimada, como o foi na Alemanha: "desenvolveu-se, a partir de 1945, um discurso segundo o qual toda a responsabilidade da política racista francesa repousava sobre as autoridades alemãs." A figura de um novo alvo discriminatório – o trabalhador estrangeiro – pode, assim, surgir com certa impunidade e alimentar o FN.[66]

O historiador René Rémond considera que a singularidade do FN resulta em parte da diferença de sistemas políticos. O multipartidarismo francês incita cada tendência a formar um partido independente, enquanto na maior parte dos outros países o regime eleitoral é restritivo, obrigando a coabitação: "os extremos existem da mesma forma, mas a sua visibilidade é ocultada pela integração em uma coalizão."[67] O que intriga Rémond é, antes, entender como a França pode produzir a perenização do FN na medida em que no passado foi o país europeu a receber e assimilar o maior número de estrangeiros, transformando-os rapidamente em cidadãos como os demais.[68] Trata-se de tentar explicar "a presença de uma forte direita na pátria dos direitos do homem." As respostas fornecidas pelo historiador são várias. Primeira: como foi na França que surgiu uma organização política inspirada no Iluminismo, nada mais normal que a própria contra-revolução se desenvolva no mesmo ambiente. Ao longo da história esta bipolaridade teria se confirmado. Segunda: os franceses estariam menos imunizados contra movimentos autoritários, pois não vivenciaram, como a Itália e a Alemanha, regimes de ordem totalitária e de exclusão sistemática. A terceira e última explicação, no entanto, é a que parece dar melhor margem de reflexão. A construção histórica da nação francesa teria sido feita pela violenta submissão

dos particularismos provinciais. Em decorrência, a identidade nacional repousa desde sempre na sólida unidade, mesmo na unicidade. No momento, a França estaria sendo chamada a confrontar justamente a reivindicação da diferença. Essa noção, para alguns, parece ameaçar a cultura francesa. Promover o multiculturalismo, preservando a identidade cultural dos imigrados e das minorias, se revelaria de difícil discernimento.[69]

O historiador Jacques Julliard concorda com Rémond de que é ilusória a caracterização do FN como uma mera exceção francesa, pois numa configuração política como a alemã ou inglesa, o lepenismo seria menos aparente, integrado no aparato dos partidos tradicionais. Na Inglaterra, a parte mais extremista do Partido Conservador não estaria muito distante das idéias do FN em relação à imigração e na Alemanha. Sobre esse tema, "o Chanceler Kohl tomou posições que o enviariam na França ao inferno do *Front National*."[70]

Pierre Bourdieu denuncia a política de alianças e de legitimação dos temas do FN, efetivada pelos líderes da direita parlamentar ao longo dos anos,[71] mas também a incapacidade do conjunto dos partidos tradicionais de elaborar um acordo explícito sobre a imigração e o racismo. Bourdieu lembra como a questão do estatuto que a França concede aos estrangeiros ou os projetos relativos à situação dos mesmos foram assuntos praticamente excluídos dos debates políticos entre os candidatos à eleição presidencial de 1995: "Não é necessário ser *grand clerc* para descobrir nesse silêncio, e mesmo nos discursos, que eles não têm grande coisa a opor ao discurso xenófobo, o qual, há anos, atua no sentido de transformar em ódio a desesperança da sociedade."[72]

Por fim, o cientista político Pascal Perrineau argumenta que "a sociedade francesa, ao contrário de suas vizinhas européias, tomou consciência tardiamente, mas com forte intensidade, da durabilidade da crise econômica e social." Coadunaria-se o fato de que durante toda a década de 1970, os partidos tanto de esquerda quanto de direita não formularam nenhuma "pedagogia da crise". Justamente nos anos 1982-1983, a opinião pública teria despertado frente à dimensão das mutações estruturais em curso, quando há mais de dez anos o fenômeno estava presente. Ao mesmo tempo, a vitória da esquerda em 1981, baseada em um programa de transformações radicais, suscitara grandes expectativas. O impasse do "socialismo à francesa" provocara vivas reações e frustrações. A direita clássica, mal recuperada da derrota, demoniza a esquerda, acusando-a de "marxização" da sociedade. Esta mesma direita vai, então, banalizar o binômio imigração/insegurança. O caminho estaria aberto para a legitimação das idéias e dos homens de extrema direita. Em 1984, assiste-se à emergência eleitoral do FN, conclui Perrineau.[73]

Nos anos de reconstrução e de desenvolvimento da economia européia do pós-Segunda Guerra Mundial, a maior parte dos países industrializados fez amplo uso de trabalhadores imigrados como solução parcial para estimular o crescimento interno, visando a minimizar as pressões inflacionárias e a controlar a flutuação conjuntural de emprego. Após a crise do petróleo de 1973 e as dificuldades econômicas subseqüentes, os governos reavaliaram a pertinência de suas políticas de imigração.[74] No geral, pretendeu-se a não-

renovação do visto de trabalho. O objetivo era o de que os imigrados voltassem aos seus países de origem. Dada a situação econômica ainda pior nesses países, a maioria dos imigrantes resistiu ao repatriamento; ao mesmo tempo, os constrangimentos políticos tornavam sua expulsão brutal impossível. Para uma parte considerável foi concedida a possibilidade de permanência, mas não de cidadania, ou seja, de legítima integração no país. Face a pressões internas, esses imigrantes puderam, inclusive, trazer seus familiares.

Entre 1945 e 1973, o tema da imigração na França não assume maior relevância no debate político. A partir de 1974, a questão torna-se recorrente e permeia as primeiras tentativas de estabelecer uma política de assimilação para alguns e de repatriamento para outros. Em 1977, um acordo é negociado com a Argélia, que prevê a volta de 500.000 argelianos em 5 anos.

A chegada ao poder da esquerda, em 1981, marca uma virada na política de imigração, menos hostil aos estrangeiros já presentes no país: a idéia de retorno é abandonada; regulariza-se os clandestinos; associações de imigrantes são autorizadas; instaura-se uma "licença de permanência" única.[75] O FN, após quase uma década de existência minúscula, passa a fazer forte oposição a essas medidas. Afirma seu crescimento impondo a idéia da "defesa da nação francesa contra a invasão estrangeira" ou ainda "os franceses antes de tudo". Alvo privilegiado, o imigrante da África meridional e do Magreb, com sua cultura muçulmana; "só os estrangeiros de origem européia, geralmente católicos, são assimiláveis". Quanto ao judeu, "este é o inimigo interior que tem por objetivo dissolver a nação."[76]

A Inglaterra, por sua vez, tem em torno de 3,2 milhões de pessoas pertencentes a minorias étnicas. Cerca de um milhão são muçulmanos, em geral indianos e paquistanês. Chegados nos anos 1950 do sub-continente indiano, eles possuem a cidadania britânica. Pela lei de 1949, todos os indivíduos da Commonwelth e das colônias eram considerados membros da Coroa. Após um ano de residência no Reino Unido, adquiria-se a nacionalidade, incluindo as vantagens sociais e o direito ao voto. O término da fácil prosperidade econômica provoca duras mudanças legislativas. Em 1971, o Partido Conservador introduz a noção de *patriality*: para dispor dos mesmos direitos do que os ingleses é preciso nascer na Grã-Bretanha ou ter um dos progenitores nascido no país. A grande Lei de 1981, votada no governo Thatcher e posta em vigor em 1983, consolidava e aprofundava as dificuldades. O direito de residência era reservado agora aos *patrials*: somente aos que residiam ou haviam nascido em solo britânico antes de 1983.[77] Hoje em dia, é tarefa árdua transformar-se em cidadão britânico ou mesmo obter um visto de longa duração.

Na Alemanha Federal, suspendeu-se qualquer introdução de trabalhadores imigrados a partir de novembro de 1973. A relação com os estrangeiros residentes remete em muito à própria forma como o país se concebe enquanto nação: o conjunto dos alemães forma um "ethnos", um grupo fundado sobre critérios inatos, herdados, e não um "demos", um grupo construído sobre valores comuns adquiridos. Trata-se, bem entendido, de uma concepção étnica de nação, que nos seus desvios interpretativos pode patrocinar excessos

racistas. A aquisição da cidadania está diretamente vinculada ao "direito de sangue" e não ao "direito de solo".

Vítimas imediatas de tal pressuposto são os 1,8 milhões de turcos estabelecidos no oeste da Alemanha, que compõem em Berlim a maior comunidade turca vivendo no exterior (cerca de 140 mil pessoas). Chamados nos anos 1960 por uma indústria florescente, apenas uma parcela ínfima conseguiu se naturalizar. O problema torna-se mais grave quando se refere à segunda geração, nascida, escolarizada e que não conhece outra realidade além da alemã. Uma série de pressupostos é exigida na aquisição da cidadania: dez anos de permanência no território, crença na ordem democrático-liberal, honorabilidade nos seus princípios pessoais. Em todo o caso, a nacionalidade é, enfim, concedida apenas se a candidatura for considerada interessante à Alemanha. Na porção leste do país, em 1991, residia 120 mil trabalhadores vietnamitas e moçambicanos, vindos a título de cooperação entre "países irmãos". Atingidos em prioridade pela onda de desemprego e violência, os mesmos desencadearam um amplo repatriamento.[78]

Agravando a situação geral, em fins da década de 1970, o Terceiro Mundo enfrenta um movimento de refugiados sem precedentes, seja pelo agravamento dos seus conflitos internos, seja pela deterioração de suas economias. Mesmo tendo a maior parte se acomodado nessa porção do planeta, os países ricos da Europa Ocidental também foram atingidos pela migração global, "no momento exato em que os tempos difíceis levam os países de acolhida a fechar suas portas e onde as conseqüências da pesada utilização de trabalhadores imigrados provocaram a ascensão da xenofobia."[79]

Por outro lado, a queda do comunismo soviético e a abertura do leste europeu – além de provocar uma crise quanto às soluções político-ideológicas de esquerda, contribuindo para a legitimação de fórmulas à extrema direita – liberou um certo contingente populacional que até então vivia confinado. O fator acentua a pressão migratória e reforça o temor dos europeus ocidentais de que, se ações governamentais enérgicas não fossem tomadas a fim de regularizar tais correntes de deslocamentos populacionais, o continente seria invadido por uma massa incontrolável. Em termos de recepção desses contingentes, a Alemanha foi especialmente contemplada na medida em que possuía, desde 1949, a mais liberal legislação européia sobre direito de asilo, reflexo das seqüelas do regime nazista. A peculiaridade fez com que o país recebesse um número considerável de indivíduos proveniente de países do Leste. Ao longo de 1992, por exemplo, foram acolhidas 110.943 vítimas da guerra da Iugoslávia, quatro vezes mais do que a França. Na totalidade, naquele mesmo ano, entraram 450 mil pessoas na Alemanha em condição de exílio, quantidade semelhante ao conjunto recebido pelo restante da Europa. Após longos meses de discussão, em novembro de 1992, um acordo político modificou a legislação, restringindo o direito de asilo.[80]

Na verdade, respondendo, entre outros elementos, às próprias restrições governamentais, o número de imigrantes no continente europeu, nas últimas décadas, manteve-se relativamente estável. Em maio de 1974, avaliava-se em 8 milhões a população ativa

estrangeira (CEE, Suíça, Áustria, Suécia, Noruega) e em 14 milhões o número de imigrantes, incluindo a família. Eram 9% na Alemanha Federal, 8% na França, 7,2% na Bélgica, 3,2% nos Paises Baixos.[81] Estudos realizados pela *Eurostat* para o ano de 1991, calculavam em 10 milhões os estrangeiros ativos na CEE num conjunto de 343 milhões de habitantes.[82]

Esses dados demonstram que os imigrantes, em geral na categoria dos mais desprovidos, sofrem sobremaneira os reflexos de uma Europa em recessão, pontuada por níveis relevantes de desemprego, pelo enfraquecimento sistemático da legislação social e pelas constantes falhas do Estado-Nação em seu papel fundamental de regulador de conflitos e fomentador de compromissos políticos. Assiste-se, assim, ao ressurgimento de ideologias raciais.

Como demonstra Pierre-André Taguieff em sua obra acerca da evolução das idéias racistas[83], na base do sentimento xenófobo atual encontra-se uma nova interpretação do racismo. No século XIX, a discriminação racial se caracterizou na Europa a partir de dois pólos de identificação: um racismo interior, basicamente contra os judeus; um racismo exterior, dirigido prioritariamente às populações das colônias. Tratava-se de um racismo universalista, que não aceitava a diferença. No final do século XX, as manifestações racistas visam, antes, os imigrados e seus descendentes. A novidade essencial estaria na emergência do racismo ‘diferencialista’, aquele que absolutiza o valor intrínseco da diferença. Essa formulação encontraria suas origens justamente na deturpação de teorias antropológicas e culturalistas elaboradas inclusive para combater o racismo. Tais análises, a exemplo das reflexões de Lévis-Strauss, autorizam o relativismo cultural, a valorização da diversidade de culturas sem hierarquizá-las. Para o novo racismo, a incomensurabilidade de culturas torna-se um fato evidente e uma norma positiva. A rejeição ao “outro” é metamorfoseada em direito à diferença intergrupal. No discurso da extrema direita, a oposição a assimilação dos imigrados se justifica na celebração da disparidade cultural e de raças. Em nome do respeito às identidades nacionais, elabora-se um discurso eficaz de marginalização social. As populações de imigrantes, pelo “bem comum”, devem buscar suas origens no repatriamento. Nota-se como o argumento se traduz na retórica lepeniana, por exemplo:

> Há uma multiplicidade de raças e de culturas no mundo e existe hoje uma espécie de corrente utópica...que defende uma globalização visando a estabelecer sobre o nosso planeta um nivelamento pela base, uma mestiçagem generalizada, destinada a reduzir definitivamente as diferenças que existem entre os homens e, em particular, as diferenças raciais. Isto é de uma estupidez condenável, porque as raças, na sua diversidade, foram criadas por Deus e por esse fato certamente tem sua razão de ser...Então que cada entidade deseje naturalmente se perpetuar e marcar suas diferenças! É verdade para os homens como o é para os cães.[84]

Esse racismo considera que o grupo alvo deve ser necessariamente segregado e excluído porque atua na dissolução da homogeneidade cultural e social do conjunto privilegiado. Sobretudo, nega-se a miscigenação, vista como degradante e aviltante na medida em que “destrói a ordem natural das raças”.[85]

4. Conclusão

Enfim, quando se observa a evolução da extrema direita no Pós-Segunda Guerra europeu é possível detectar a regularidade de sua ascensão no cenário político, mas também a relativa fraqueza de seus meios de perpetuação. Até o momento, a gama dessas organizações não conseguiu ditar suas leis à sociedade, nem adquiriu uma vocação governamental continuada. Porém, elas atuaram no sentido de fomentar conflitos, sem fornecer qualquer solução plausível ou aceitável.

Mesmo que tributária de conjunturas político-econômicas específicas, a presença episódica da direita extremista na Europa revela algo mais profundo, isto é, a sobrevivência de uma cultura política fortemente autoritária, com suas fórmulas intolerantes, sua bagagem de nacionalismo excessivo e seu discurso racista. Essa cultura, ainda que minoritária, perpassa as gerações e garante a fixação de seu núcleo duro. Elementos a favorecer sua continuidade encontram-se em vários componentes da realidade social: o conservadorismo e os arcaísmos sentimentais que parcela da sociedade cultiva como forma artificial de reforçar sua própria identidade; até há pouco, a visibilidade construída de um mundo comunista ameaçando o Ocidente cristão; as acelerações da modernidade descompassando um mais rígido modo de vida; o fascínio pelos homens providenciais; o espírito de revanche contra as decepções cotidianas.

Não existe, efetivamente, um fator único de explicação para o intermitente sucesso da extrema direita. Talvez, no entanto, o "medo" possa sintetizar a questão fundamental que congrega seu público de base. Temor na percepção inquieta do avenir, no ceticismo quanto às respostas habituais da política tradicional, na recorrente sensação de anomia. A extrema direita consegue justamente criar o "hiperbolismo" desse mal-estar social. De qualquer forma, não se deve jamais subestimar os perigos que emanam desse tipo de movimento.

Notas

[1] Uma interessante retrospectiva sobre a evolução do FN pode ser acompanhada por meio dos vários números do DOSSIER THÉMATIQUE DE PRESSE: L'EXTRÊME-DROITE EN EUROPE. Paris: Public INFO-Bibliothèque Publique d'Information, Centre Georges Pompidou.

[2] A questão, porém, não deixava de provocar um certo desconforto, como demonstra a análise de Alain-Gérard Slama: "*La République, aujourd'hui, n'a plus vingt ans. Il semble que rien ne puisse l'atteindre. Et pourtant, quand on repère, le nombre de groupuscules activistes voire franchement nazis, qui attendent leur heure dans l'ombre, on frémit à la pensée qu'un homme comme Jean-Marie Le Pen trouve encore les alibis moraux dont il a besoin pour réunir quarante ans après, autant d'intentions de vote. N'avons-nous à ce point rien appris?*" SLAMA, Alain-Gérard, **Le Point**, 28/5/1984, p. 15.

[3] O FN, nas eleições regionais de fevereiro de 1998, obteve 15,19% dos votos na França metropolitana, mantendo a média dos últimos pleitos. Nas eleições presidenciais de 1995, contou com 15,27% da votação, 4,5 milhões de eleitores (em Estrasburgo somaram-se 24% dos votos). Nas legislativas de maio de 1997 atingiu cerca de 15%, com 3,8 milhões de votos. Em meados de 1998, o partido se mantinha em praticamente um quarto das circunscrições. Em face desses resultados, o FN dispunha

de certo grau de influência política, chegando, em determinadas circunstâncias, a ter ascendência na vitória ou derrota da direita republicana. Cf. **Le Monde** e **Le Nouvel Observateur**, edições de fevereiro e de agosto de 1998.

[4] A direita republicana (encarnada nesse momento pelo Rassemblement pour la République – RPR – e a Union pour la démocratie française – UDF), em meio a dificuldades internas de renovação de sua estrutura e de seus quadros, bem como de atualização de suas idéias, confronta-se com cerca de 15% de votos transferidos implacavelmente para o FN. Processo este que transforma o RPR e a UDF em constantes candidatos à derrota.

[5] O Presidente Jacques Chirac, que prudentemente resguardara-se na campanha das regionais de 1998, observando a derrota em seu próprio bastião eleitoral (a grande região da capital do país), dirigiu-se à nação com o propósito de condenar o FN, classificando-o de "racista e xenófobo".

[6] Jean-Marie Le Pen parece conhecer seu eleitorado: "*Les cinq mamelles à l'origine de notre essor sont toujours là: le chômage, la corruption, le fiscalisme, l'immigration et l'insécurité. Alors je ne m'arrêterai qu'avec la mort*". E acrescenta: "*Les peuples sont comme les chiens: ils ne vont pas vers ceux qui n'aiment qu'eux-mêmes*." LE PEN, Jean-Marie, **Le Nouvel Observateur**, 12-18/3/1999, p. 84.

[7] **L'Express en ligne: dossier présidentiel 2002**. No primeiro turno (21/4/2002), o FN obtém 16,9% dos votos e o *Mouvement national républicain*, de Mégret, 2,3%. Le Pen obtém 17,8% e 5.525.000 votos em 5/5/2002, quando da votação do segundo turno.

[7] Alguns especialistas preferem nem mesmo considerá-la como uma expressão "categorizante", como Pierre-André Taguieff: "*Elle a le sens que lui donne, en chaque occurrence, son utilisateur, en relation avec une intention polémique* [...] *L'étiquette d'extrême droite s'applique à la quasi-totalité des phénomène politiques et idéologiques qu'il est convenable, selon le système des valeurs partagé par les libéraux, les sociaux-démocrates et les communistes, de stigmatiser et de condamner. Instrument d'illégitimation d'un adversaire* [...] *et non pas instrument de connaissance, terme polémique e non pas terme conceptuel.*" TAGUIEFF, Pierre-André. **Sur la Nouvelle Droite: jalons d'une analyse critique**. Paris: Descartes et Cie, 1994, p. 314.

[8] VON BEYME, Klaus. The concept of political class: a new dimension of rechearch on elites?, **West European Politics**, v. 19, n. 1, jan. 1996, London, p. 68-87.

[9] Ver HAUSS, Charles; RAVSIDE, David. The Development of New Political Parties, In: MAISEL, Louis; COOPER, Joseph (org). **Political Parties: Development and Decay**. Beverly Hills: Sage, 1978; LIJPHART, Arendt. Typologies of Democratic Systems, **Comparative Political Studies**, v. 1, n. 1, Apr. 1968, Washington, p. 3-44; LIJPHART, Arendt. Changement et continuité dans la théorie consociative, **Revue internationale de politique comparée**, v. 4, n. 3, Louvain-la-Neuve, p. 679-697.

[10] EVANS, Jocelyn A.; IVALDI, Gilles. Les dynamiques électorales de l'extrême-droite européenne, **Revue politique et parlementaire**, n. 1019, juil.-août 2002, Lyon, p. 67-83. Segundo EVANS, J. A. e IVALDI, G. (Quand la crise du consensus profite à l'extrême-droite. **Le Figaro**, Paris, 18-19/5/2002): "*L'extrême-droite est un symptôme da la crise des démocraties de consensus en Europe. Cette crise est d'autant plus accrue que le modèle de coopération entre les élites politiques a été institutionnalisé.*"

[11] Nas palavras de Le Pen , "*L'extrême-droite, le mot est équivoque dans la mesure où il comporte le mot extrême. Nos adversaires confondent volontairement, et dans l'intention de tromper, une position géographique sur l'échiquier politique avec une position d'extrémisme politique. Or notre philosophie, notre principe d'action et notre programme ne sont pas extrémistes et par conséquent nous occupons la place qui est libre.*". LE PEN, J.- M. Pour une vrai revolution française, **National-Hebdo**, n. 62, 29 sept. 1985.

[12] *Ibid.* O **National-Hebdo**, semanário oficial do FN, reproduz desde 1984 o ponto de vista oficial do partido. Com posições hostis à comunidade judaica, sustentando teses "negacionistas" pelas crônicas do jornalista François Brigneau, um dos papéis centrais do jornal é tentar congregar os diversos grupos de extrema direita. A despeito dos aportes de seus colaboradores, o centro da ortodoxia frontista se reduz fundamentalmente às produções oral e escrita de Le Pen.

[13] PETITFILS, Jean-Chistian. **L'extrême-droite en France**. 3. ed. Paris: PUF, 1995, p. 4.

[14] WINOCK, Michel. **Histoire de l'extrême-droite en France**. Paris: Seuil, 1994, p. 11.

[15] Segundo Jean-Yves Camus, o *"FN fédère plusieurs traditions idéologiques: celles – vivaces parmi ses cadres mais peu suivies par son électorat – de la contre-révolution, des fascismes français et de la Révolution nationale et celle – majoritaires parmi ses électeurs – de la droite plébiscitaire et populiste.*" CAMUS, Jean-Yves. **Le Front National**. Paris: Essencial, 1998, p. 4.

[16] De acordo com Ariane Chebel d'Appollonia : "*Cet aspect la différencie de la droite classique, libérale ou conservatrice, qui accepte en grande partie les changements acquis ou qui souhaite introduire des réformes sans pour autant avoir de visées révolutionnaires.*" D'APPOLLONIA, Ariane Chebel. **L'extrême-droite en France: de Maurras à Le Pen**. Paris: Complexe, 1996, p. 12

[17] Na visão de mundo do líder do FN, o *"mouvement égalitariste* (...) *[E]st à mon avis critiquable parce que c'est masquer la réalité, or elle est fondamentalement inégalitaire; cela dit, il y a des inégalités qui sont des justices et des égalités qui sont des injustices. Nous sommes pour la justice et non pas pour l'égalité. Le thème de l'égalité nous parait décadent.*" LE PEN, J.-M. **Les français d'abord**. Carrère: Lafont, 1984, p. 183.

[18] Assim se define J.-M. Le Pen quanto à diferença entre os sexos: "*Nous souffrons...en ce qui concerne les femmes, de la démagogie qui est pratiquée par l'ensemble des partis. Il n'est pas facile de dire à une femme: 'Pour sauver nos sociétés et notre avenir, notre vie individuelle et collective, il faut que les femmes aient des enfants, qu'elles acceptent que ces enfants servent éventuellement et peut-être meurent pour défendre la liberté de la patrie.' Il faut qu'il y ait une autorité et nous pensons que l'autorité la plus qualifiée dans un ménage c'est celle de l'homme.*" Le Pen citado por TAGUIEFF, Pierre-André. Métaphysique de J. M. Le Pen, In: MAYER, Nonna; PERRINEAU, Pascal (eds.). **Le Front National à découvert**. Paris: Presses de Sciences Po, 1996, p. 176.

[19] MILZA, Pierre. Le Front national: droite extrême...ou national-populisme?, In: SIRINELLI, Jean-François (ed.). **Histoires des droites en france**, v. 1. Paris: Gallimard, 1992.

[20] BYEME, Klaus von. Right-Wing Extremism in Post-War Europe, **West European Politics**, v. 11, n. 2, London, Apr. 1988, p. 8-13.

[21] De acordo com Henri Burgelin, a "*production industrielle en 1947 atteint 39% de celle de 1936 et, pendant l'hiver de crise 1946-1947, la population urbaine doit survivre avec environ 800 calories par jour. En Rhénanie, 12% des enfants ont un poids normal, à Hambourg, 100 000 personnes sont atteintes d'un oedème de la faim* [...] *Le nombre de chômeur fin 1948 760 000, fin 1949 1,56 million.*" BURGELIN, Henri. **La société allemande, 1871-1968**. Paris: Arthaud, 1969, p. 63.

[22] Citado por DREYFUS, François-George. **L'Allemagne contemporaine, 1815-1990**. Paris: PUF, 1991, p. 164: "*Mais, il n'y a pas d'administration allemande, en raison du veto formel prononcé par la France qui ne veut pas voir rétablir un Etat allemand trop puissant.*"

[23] Citado por MOREAU, Patrick. **Les héritiers du III Reich: l'extrême droite allemande de 1945 à nos jours**. Paris: Seuil, Paris, 1994, p. 20.

[24] O crescimento da economia alemã obedece a múltiplas causas, entre elas: 1) o fluxo de refugiados e o êxodo rural incide sobre a evolução das populações industriais e de serviços que passou de 16 a 24

milhões entre 1946 e 1966; 2) entre 1949 e 1955, a parte dos salários na produção social caiu de 42,2% a 40,6%, reconvertendo-se em investimentos gerais; 3) a organização notável da produção, decorrente do impacto da política industrial nacional-socialista e da influência norte-americana; 4) o interesse no desenvolvimento das exportações. DREYFUS, F. G., *op.cit.*, p. 177-185.

25 Ministro da Economia de 1949 a 1963, Ludwig Erhard adota a "economia social de mercado", doutrina formulada pela "Escola de Friburgo", que rejeita a planificação e o dirigismo. Baseia-se na idéia de que o liberalismo organizado favorece a iniciativa industrial e a livre concorrência, no quadro de uma ação do Estado visando a criar as condições de um crescimento equilibrado. POIDEVIN, Raymond ; SCHIRMANN, Sylvain. **Histoire de l'Allemagne**. Paris: Hatier, 1992, p. 330.

26 EATWELL, Roger. Neo-fascism in Germany, In: **Fascism: a History**. London: Chatto & Windus, 1995, p. 216-238.

27 ROMANO, Sergio. **Histoire de l'Italie du Risorgimento à nos jours**. Paris: Seuil, 1977, p. 238. Ver também BARBAGALLO, Francesco (ed). **Storia dell'Italia Repubblicana**, v. 10. Torino: Einaudi, 1994; GAMBINO, Antonio**. Storia del Dopoguerra: dalla Liberazione al Potere DE**. Roma/Bari: Laterza, 1988.

28 Pierre Milza reconhece a existência de etapas temporais do "fascismo genérico", as quais exigem um atento exame a fim de compreender certas contradições internas do fenômeno; em largos traços: 1°) Reação das classes médias em face de uma nova realidade socioeconômica crítica, a fase do "fascismo-movimento"; 2°) Aliança para a conquista do poder entre os grandes interesses privados e a pequena burguesia; 3°) Ascensão do fascismo ao poder; 4°) Estabelecimento do totalitarismo, o qual atinge a sua plenitude somente na Alemanha. Estas três últimas fases constituem o "fascismo-regime". MILZA, Pierre. **Les Fascismes**. Paris: Seuil, 1991, p. 57-166.

29 A explícita declaração de fidelidade ao fascismo aparece, por exemplo, num artigo publicado pelo MSI em agosto de 1947 na revista **Rivolta Ideale**: "*Si siamo fascisti; ma quei fascisti che si sono battuti per dare all'Italia una legislazione sociale e sindicale, siamo i fascisti dei contratti collettivi di lavoro riconosciuti come leggi, dei sindicati concepiti come libere associazioni di lavoratori democraticamente organizzati* [...] *siamo i fasciste che si sono battuti per la partecipazione dei lavoratori alla gestione e agli utili delle imprese*." Justamente, na opinião de Mario Caciagli, além da defesa de um Estado forte, fundamentado na hierarquia, disciplina e obediência, bem como de uma Itália respeitada no mundo inteiro, "*the strongest element of continuity with Fascist ideology is probably the idea of corporate state*." CACIAGLI, Mario. The Movimento Sociale Italiano-Destra Nazionale and Neo-Fascism in Italy *apud* BYEME, Klaus von, *op. cit.*, p. 27.

30 IGNAZI, Piero. **Postfascisti? Dal Movimento Sociale Italiano ad Alleanza Nazionale**. Bolonha: Mulino, 1994, p. 25.

31 Ver ROUSSO, Henry. **La syndrome de Vichy de 1944 à nos jours**. Paris: Seuil, 1987.

32 RIOUX, Jean-Pierre. **Des clandestins aux activistes (1945-1965)**, In: WINOCK, Michel, *op. cit.*, p. 217. Para Anne-Marie Duranton-Chabrol, a primeira geração da extrema direita após a Liberação "*se composait de très petits groupes, remplis d'amertume. Les vétérans du pétanisme; les néo-fascistes; des intégristes; les héritiers de l'Action française* [...] *Sur les marges, plus tonique, caracolait la jeune droite intellectuelle, dont les 'hussards' sont représentatifs*." DURANTON-CHABROL, Anne-Marie. **L'Europe de l'Extrêmes droite: de 1945 à nos jours**. Paris: Complexe, 1991.

33 VON BEYME, Klaus, *op. cit.*, p. 10.

[34] Conforme Pierre Lévèque, em "*23 juillet 1953, à Saint-Céré (Lot), dans la boutique d'un marchand de chaussures, un groupe de commerçants et artisans du lieu dirigés par le papetier Pierre Poujade empêche un agent polyvalent de procéder à un contrôle fiscal. Six jours plus tard, le conseil municipal de la petite ville vote une motion de solidarité aux chefs des petites et moyennes entreprises victimes du fisc et réclame une réforme des impôts. Rapidement, à travers des expéditions visant à interdire dans la régions tout nouveau contrôle, le mouvement fait boule de neige*." LEVEQUE, Pierre. **Histoire des forces politiques en France: de 1940 à nos jours**, t. 3. Paris: Armand Colin, 1997, p. 441.

[35] RIOUX, J. P., *op.cit.*, p. 226.

[36] "La carrière politique de Jean-Marie Le Pen a commencé avec la guerre d'Algérie et le poujadisme. Élu sur la liste de l'UDCA, il est avant tout un nationaliste, anticommuniste, hostile à la décolonization, ancien engagé de la guerre d'Indochine, farouche partisan d'une Algérie française pour la défense de laquelle il reprend l'uniforme peu de temps après avoir été élu député aux élections du 2 janvier 1956. Sa séparation assez rapide d'avec Poujade n'empêche pas qu'il a découvert le contact des foules, l'ivresse des réunions publiques, un certains goût du peuple." WINOCK, Michel. Le Front National: portrait historique d'un parti d'extrême-droite, **L'Histoire**, n. 219, mar. 1998, Paris, p. 36.

[37] Sobre o conjunto do movimento, ver o texto clássico de Stanley HOFFMANN. **Le mouvement Poujade**. Paris: Armand Colin, 1956.

[38] MOREAU, Patrick, *op. cit.*, p. 69.

[39] POIDEVIN, R.; SCHIRMANN, S., *op. cit.*, p. 352: "*... à l'extrême-droite, le Parti National-Démocrate (NPD) relève la tête...à l'extrême-gauche, un nouveau parti communiste, le DKP, n'a qu'une très faible audience. C'est surtout l'Opposition Extraparlementaire (ADP) qui s'affirme. Animée par la Fédération des étudiants socialistes, elle répand les idées du philosophes contestataire Herbert Marcuse.*"

[40] MILZA, P. **Les Fascismes**, *op. cit.*, p. 478. Ou ainda, nas palavras de Duranton-Crabol: "*En réalité, sa clientèle s'étendait au-delà du cercle des nostalgiques du nazisme, ou de ceux qui, réfugiés ou déplacés, se considéraient comme victime de la dénazification. A ces derniers qui formaient le groupe le plus âgé et politisé à la fois, s'adjoignaient les commerçants, artisans, petits paysans, affectés par la modernisation économique et par la récession des années 1965-1968.*" DURANTON-CRABOL, *op. cit.*, p. 88.

[41] Quando, segundo Milza (*Ibid.*, p. 478), "*en 1966, o NPD obtient entre 7% et 8% des voix en Hesse et en Bavière. En 1967, 7% en Basse-Saxe et près de 9% à Breme; en 1968, il frôle la barre des 10% en Bade-Wurtemberg.*"

[42] Em sua perspectiva de integração ao sistema partidário e de compromisso com a Democracia Cristã, como demostra Piero Ignazi (*Ibid.*, p. 34) o "*MSI era arrivato ad elevare proteste al presidente della camera perché 'i colleghi definiscono il MSI un partito neofascista' e a invitare tassativamente tutti gli oratori della campagna elettorale ad astenersi dal rinvangare ricordi del ventennio.*"

[43] CACIAGLI, M., *op. cit.*, p. 20.

[44] FERRARESI, Franco. **La destra radicale**. Milano: Feltrinelli, 1984; DURAND, J. D**. L' Europe de la démocracie chrétienne**. Bruxelas: Éditions Complexe, 1995.

[45] VON BAYME, Klaus, *op. cit.,* p. 11.

[46] ALTERMATT, Urs; KRIESI, Hans-Peter. **L'Extrême-droite en Suisse**. Fribourg: Éditions Universitaires de Fribourg, 1995.

[47] VAN DER BRINKE, Rink. **L'International de la Haine: l'extrême droite en Europa**. Bruxelles: Luc Pire, 1996.

[48] BJORKLUND, Tor; ANDERSEN, Jorgen Goul. Anti-Immigration Parties in Denmark and Norway: the Progress Parties and Danish People's Party, In: SCHAIN, Martin; ZOLBERG, Aristide e HOSSAY, Patric (eds). **Shadows over Europe: The Development and Impact of the Extreme Right in Western Europe**. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

[49] VANHECKE, Franck citado por **Le Monde: Dossier**, 3/4/1997, p. 9.

[50] LE PAIGE, Hugues (ed.). **Le désarroi démocratique: l'extrême droite en Belgique**. Bruxelles: Labor, 1995. Filip Dewinter, eleito pelo VB ao Parlamento belga em 1991, declara que a única solução aos problemas da Bélgica estaria na salvação da *identidade nacional* : "*Pour ce faire, il faut avoir recours à des mesures énergiques, c'est-à-dire régler en priorité la question des étrangers dans notre pays. Il est donc indispensable de stopper leur afflux en fermant hermétiquement nos frontières. Il est tout aussi indispensable de prévoir le retour de tous les immigrés sans exception dans leurs pays d'origine.* " Citado por LARSEN, Frédéric. En Belgique, l'extrême droite dans les coulisses du pouvoir. **Manière de Voir**, n. 20, nov. 1993, p. 80.

[51] IVALDI, Gilles. **Droites populistes et extrêmes en Europe occidentale**. Paris: La documentation Française, 2004, p. 122.

[52] LAPEYRONNIE, Didier. **L'individu et les minorités: la France et la Grande Bretagne face à leur immigrés**. Paris: PUF, 1993, p. 39.

[53] GIBSON, Rachel Kay. **The Growth of Anti-Immigrant Parties in Western Europe**. New York: Edwin Mellen Press, 2002.

[54] IVALDI, Gilles, *op. cit*, p. 124-125.

[55] HAIDER, Jörg citado por **Le Monde: Dossier** , 3/4/1997, p. 8.

[56] IVALDI, Gilles, *op. cit.*, p. 120-121.

[57] ROMANO, Sergio, *op.cit.*, p. 286.

[58] WOODS, Dwayne. Les Ligues Régionales en Italie, **Revue française de science politique**, v. 42, n. 1, fev. 1992, Paris.

[59] IGNAZI, Piero. From Neo-Fascists to Post-Fascists? The transformation of the MSI into the AN, **West European Politics**, v. 19, n. 4, out.1996, London, p. 693-714.

[60] FINI, Gianfranco citado por **Le Monde: Dossier**, 3/4//1997, p. 9.

[61] IVALDI, Gilles, *op. cit.*, p. 125.

[62] SUR, Etienne. À propos de l'extrême droite en Allemagne: de la conception éthnique de la nation allemand, **Hérodote**, n. 68, 1993, p. 22: "*Les Républicains se présentent comme un parti de droite et non d'extrême-droite –tout en développant exactement les mêmes thèmes xénophobes.*"

[63] VELPEN, Jos Vander. **Horizons noirs: l'extrême droite en Europe**. Bruxelles: Le Temps des Cerises, 1996; LINK, Jürgen. Les structures du symbolisme politique en Allemagne et l'avenir du corant néo-raciste, **L'Homme et la Société**, n. 103, 1992.

[64] BAIER, Lothar. Pourquoi il n'y a pas de Le Pen allemand, **Le Nouvel Observateur**, 28/11-4/12/1996.

[65] MARTIN, Pierre. Le Pen mis à nu, **Le Nouvel Observateur**, 7–13/11/1996, p. 60.

[66] RÉMOND, René.Voyage dans l'Europe extrémiste, **Histoire**, n. 219, mar. 1998, Paris, p. 58.

[67] Em 1990, a França possuía mais de 10 milhões de cidadãos, quase 1 francês em 5, com no mínimo um avô estrangeiro. Mesmo a esposa de Bruno Mégret, o n° 2 do FN, tinha um avô judeu-russo.

[68] E, definitivamente, o FN não colabora para que a França aprenda, enfim, a conviver respeitosamente com a diferença, a julgar pelos atos do prefeito de Toulon, Jean-Marie Le Chevallier, membro do

partido. Ele deseja que os jovens descendentes de árabes rejeitem sua dupla nacionalidade; mostra-se intolerante com a presença de mesquitas na cidade: "*Je ne peux pas me prononcer contre la majorité de la population, qui y est hostile*". Acima de tudo, pensa ter descoberto a verdadeira arma da "integração". Nas palavras de sua esposa: "*Si on arrivait à convertir les jeunes beurs à la religion chrétienne, ce serait une véritable preuve d'assimilation. Les chrétiens font de moins en moins d'enfants, pas les musulmans.*" (**L'Express**, n. 2436, 12-18/3/1998, p. 44.)

[69] JULLIARD, Jacques. Le Filon de Le Pen, **Le Nouvel Observateur**, 3–9/4/1997, p. 43.

[70] Pierre Bourdieu se refere, por exemplo, a manifestações como a realizada pelo então Primeiro-Ministro Edouard Balladur em **7 sur 7** na TF1 (18/4/1993): "*Je répète que nous avons un problème grave dans notre pays, je sais qu'on a fait grief du rapprochement entre l'immigration et la délinquance, on dit: 'Les choses ne sont pas liées'. Je vais vous donner un seul chiffre: la drogue est un fléau dans notre pays qui va en s'aggravant, eh bien, la moitié des délits concernant la drogue sont commis par des étrangers.*" Ou ainda a declaração de Jacques Chirac em 19/6/1991: "*C'est peut-être vrai qu'il n'y a pas plus d'étrangers qu'avant la guerre, mais ce pas les mêmes et ça fait une différence. Il est certain que d'avoir des Espagnols, des Polonais et des Portugais travaillant chez nous, ça pose moins de problèmes que d'avoir des musulmans et des Noirs*". Citado em **Manière de Voir**, n. 20, nov. 1993, p. 30-31.

[71] BOURDIEU, Pierre. **Contre-feux**. Liber-Raisons d'Agir, 1998, p. 22.

[72] PERRINEAU, Pascal. Le Front National. In : WINOCK, Michel, *op. cit.*, p. 243-304: "*Désenchantée, la France déprime: en novembre 1983, 62% des personnes interrogées par la SOFRES disent que 'les choses ont tendance à aller plus mal' – ils n'étaient que 40% deux ans plus tôt.*"

[73] "*Dans les pays scandinaves, l'interruption des flux migratoires en provenance de l'extérieur du 'marché nordique du travail' est générale: au Danemark, depuis novembre 1973; en Norvège, depuis juillet 1974; en Suède, toutes les demandes d'introduction non issues de cet espace géographique sont rejetées. Des mesures analogues prises en Belgique, aux Pays-Bas et en Autriche, montrent la décision (...) de suspendre provisoirement l'immigration de travailleurs étrangers.*" WIHTOL DE WENDEN, Catherine. **Les Immigrés et la politique**. Paris: Presses FNSP, 1988, p. 189.

[74] WEIL, Pierre. **La France et ses étrangers**. Paris: Gallimard, 1991; LAPEYRONNIE, Dider, *op. cit.*

[75] "*Nous ne pouvons partager l'héritage de la France avec n'importe qui, notre héritage est notre nationalité transmise par nos ancêtres.*" Sobre os discursos de Jean-Marie Le Pen, ver SCHLEGEL, Jean-Louis. Le Pen dans sa Presse, **Projet**, n. 191, jan.-fev., 1985, p. 33-46.

[76] LAPEYRONNIE, Didier, *op. cit.*

[77] WILPERT, Czarina. Ideological and Institutional Foundations of Racism in Federal Republic of Germany, In: WRENCH, J. e SOLOMOS, J. (eds). **Racism and Migration in Western Europe**. Berg-Oxford, 1993.

[78] "*La masse de personnes nécessiteuses hors de leur pays a augmenté de plus ou moins 5 millions au début des années 1970 à près de 20 millions aujourd'hui, plus une masse équivalente de personnes déplacées dans leur pays.*" ZOLBERG, Aristide. Chemins de la faim, chemins de la peur, **Actes de la recherches en Sciences Sociales**, n. 99, set. 1993, p. 42.

[79] SUR, Etienne, *op. cit.*, p. 26.

[80] WIHTOL DE WENDEN, C., *op. cit.*, p. 190.

[81] COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE. *Eurostat.* Bruxelles, jun. 1993.

[82] TAGUIEFF, P. A. **La force du préjugé: essai sur le racisme et ses doubles**. Paris: La Découvert, 1988.

Sobre o assunto Taguieff publicou ainda : **La couleur et le sang, doctrines racistes à la françaises**. Paris: Mille et une nuits, 1998; **Le racisme**. Paris: Flammarion, 1997; e **Les Fins de l'antiracisme**, Paris: Michalon, 1995.

83 LE PEN, Jean-Marie citado por Pierre-André Taguieff. Métaphysique de J. M. Le Pen, In: MAYER, N.; PERRINEAU, P. (eds.), *op. cit.*, p. 181.

84 Sintomática a declaração nada sutil do prefeito FN da cidade de Toulon, Jean-Marie Le Chevalier, quanto aos casamentos mistos: "*Je n'ai rien contre, quoique je ne sois pas sûr qu'une femme blanche qui épouse un jeune d'origine étrangère ne cherche pas les difficultés*." **L'Express** , n. 2436, 12-18// 1998, p. 44.

Bibliografia

ALTERMATT, Urs; KRIESI, Hans-Peter. **L'extrême-droite en Suisse**. Fribourg: Éditions Universitaires de Fribourg, 1995.

BAIER, Lothar. Pourquoi il n'y a pas de Le Pen allemand, **Le Nouvel Observateur**, 28/1-4/12/1996.

BARBAGALLO, Francesco (ed). **Storia dell'Italia Repubblicana**, v. 10. Torino: Einaudi, 1994

BJORKLUND, Tor; ANDERSEN, Jorgen Goul. Anti-Immigration Parties in Denmark and Norway: the Progress Parties and Danish People's Party, In: SCHAIN, Martin; ZOLBERG, Aristide; HOSSAY, Patric (eds). **Shadows over Europe: The Development and Impact of the Extreme Right in Western Europe**. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

BOURDIEU, Pierre. **Contre-feux**. Liber-Raisons d'Agir, 1998.

BURGELIN, Henri. **La société allemande, 1871-1968**. Paris: Arthaud, 1969.

BYEME, Klaus von. Right-Wing Extremism in Post-War Europe, **West European Politics**, v. 11, n. 2, London, Apr. 1988.

CAMUS, Jean-Yves. **Le Front National**. Paris: Essencial, 1998.

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE. *Eurostat.* Bruxelles, jun. 1993.

D'APPOLLONIA, Ariane Chebel. **L'extrême-droite en France: de Maurras à Le Pen**. Paris: Complexe, 1996.

DOSSIER THÉMATIQUE DE PRESSE: L'EXTRÊME-DROITE EN EUROPE. Paris: Public INFO-Bibliothèque Publique d'Information, Centre Georges Pompidou.

DREYFUS, François-George. **L'Allemagne contemporaine, 1815-1990**. Paris: PUF, 1991.

DURAND, J. D**. L' Europe de la démocracie chrétienne**. Bruxelas: Éditions Complexe, 1995.

DURANTON-CHABROL, Anne-Marie. **L'Europe de l'extrêmes droite: de 1945 à nos jours**. Paris: Complexe, 1991.

EATWELL, Roger. Neo-fascism in Germany, In: **Fascism: a History**. London: Chatto & Windus, 1995.

EVANS, Jocelyn. A. ; IVALDI, Gilles. Quand la crise du consensus profite à l'extrême-droite. **Le Figaro**, Paris, 18-19/5/2002.

________. Les dynamiques électorales de l'extrême-droite européenne, **Revue politique et parlementaire**, n. 1019, juil.-août 2002, Lyon, p. 67-83

FERRARESI, Franco. **La destra radicale**. Milano: Feltrinelli, 1984

GAMBINO, Antonio. **Storia del Dopoguerra: dalla Liberazione al Potere DE**. Roma/Bari: Laterza, 1988.

GIBSON, Rachel Kay. **The Growth of Anti-Immigrant Parties in Western Europe**. New York: Edwin Mellen Press, 2002.

HAUSS, Charles; RAVSIDE, David. The Development of New Political Parties, In: MAISEL, Louis; COOPER, Joseph (org). **Political Parties: Development and Decay**. Beverly Hills: Sage, 1978.

IGNAZI, Piero. **Postfascisti? Dal Movimento Sociale Italiano ad Alleanza Nazionale**. Bolonha: Mulino, 1994.

________. From Neo-Fascists to Post-Fascists? The transformation of the MSI into the AN, **West European Politics**, v. 19, n. 4, out. 1996, London, p. 693-714.

IVALDI, Gilles. **Droites populistes et extrêmes en Europe occidentale**. Paris: La documentation Française, 2004.

JULLIARD, Jacques. Le Filon de Le Pen, **Le Nouvel Observateur**, 3–9/4/1997.

LAPEYRONNIE, Didier. **L'individu et les minorités: la France et la Grande Bretagne face à leur immigrés**. Paris: PUF, 1993.

LARSEN, Frédéric. En Belgique, l'extrême droite dans les coulisses du pouvoir. **Manière de Voir**, n. 20, nov. 1993.

LE PAIGE, Hugues (ed.). **Le désarroi démocratique: l'extrême droite en Belgique**. Bruxelles: Labor, 1995.

LE PEN, Jean-Marie. **Les français d'abord**. Carrère: Lafont, 1984.

_______. Pour une vrai revolution française, **National-Hebdo**, n. 62, 29 sept. 1985.

_______. **Le Nouvel Observateur**, 12-18/3/1999, p. 84.

LEVEQUE, Pierre. **Histoire des forces politiques en France: de 1940 à nos jours**, t. 3. Paris: Armand Colin, 1997.

L'Express, n. 2436, 12-18/3/1998, p. 44.

L'Express en ligne: dossier présidentiel 2002.

LIJPHART, Arendt. Typologies of Democratic Systems, **Comparative Political Studies**, v. 1, n. 1, Apr. 1968, Washington, p. 3-44.

________. Changement et continuité dans la théorie consociative, **Revue internationale de politique comparée**, v. 4, n. 3, Louvain-la-Neuve, p. 679-697.

LINK, Jürgen. Les structures du symbolisme politique en Allemagne et l'avenir du corant néo-raciste, **L'Homme et la Société**, n. 103, 1992.

Manière de Voir, n. 20, nov. 1993, p. 30-31.

MARTIN, Pierre. Le Pen mis à nu, **Le Nouvel Observateur**, 7-13/11/1996.

MILZA, Pierre. **Les fascismes**. Paris: Seuil, 1991.

________. Le Front national: droite extrême...ou national-populisme?, In: SIRINELLI, Jean-François (ed.). **Histoires des droites en france**, v. 1. Paris: Gallimard, 1992.

MOREAU, Patrick. **Les héritiers du III Reich: l'extrême droite allemande de 1945 à nos jours**. Paris: Seuil, Paris, 1994.

PERRINEAU, Pascal. Le Front National. In: WINOCK, Michel, *op. cit.*, p. 243-304.

PETITFILS, Jean-Chistian. **L'extrême-droite en France**. 3. ed. Paris: PUF, 1995.

POIDEVIN, Raymond ; SCHIRMANN, Sylvain. **Histoire de l'Allemagne**. Paris: Hatier, 1992.

RÉMOND, René.Voyage dans l'Europe extrémiste, **Histoire**, n. 219, mar. 1998, Paris.

ROMANO, Sergio. **Histoire de l'Italie du Risorgimento à nos jours**. Paris: Seuil, 1977.

ROUSSO, Henry. **La syndrome de Vichy de 1944 à nos jours**. Paris: Seuil, 1987.

SCHLEGEL, Jean-Louis. Le Pen dans sa Presse, **Projet**, n. 191, jan.-fev., 1985, p. 33-46.

SLAMA, Alain-Gérard, **Le Point**, 28/5/1984, p. 15.

SUR, Etienne. À propos de l'extrême droite en Allemagne: de la conception éthnique de la nation allemand, **Hérodote**, n. 68, 1993.

TAGUIEFF, Pierre-André. **La force du préjugé: essai sur le racisme et ses doubles**. Paris: La Découvert, 1988.

________. Métaphysique de J. M. Le Pen, In: MAYER, Nonna; PERRINEAU, Pascal (eds.). **Le Front National à découvert**. Paris: Presses de Sciences Po, 1996.

________. **Sur la nouvelle droite: jalons d'une analyse critique**. Paris: Descartes et Cie, 1994.

VAN DER BRINKE, Rink. **L'International de la Haine: l'extrême droite en Europa**. Bruxelles: Luc Pire, 1996.

VELPEN, Jos Vander. **Horizons noirs: l'extrême droite en Europe**. Bruxelles: Le Temps des Cerises, 1996

VON BEYME, Klaus. The concept of political class: a new dimension of rechearch on elites?, **West European Politics**, v. 19, n. 1, jan. 1996, London, p. 68-87.

WEIL, Pierre. **La France et ses étrangers**. Paris: Gallimard, 1991.

WIHTOL DE WENDEN, Catherine. **Les Immigrés et la politique**. Paris: Presses FNSP, 1988.

WILPERT, Czarina. Ideological and Institutional Foundations of Racism in Federal Republic of Germany, In: WRENCH, J. e SOLOMOS, J. (eds). **Racism and Migration in Western Europe**. Berg-Oxford, 1993.

WINOCK, Michel. **Histoire de l'extrême-droite en France**. Paris: Seuil, 1994.

________. Le Front National: portrait historique d'un parti d'extrême-droite, **L'Histoire**, n. 219, mar. 1998, Paris.

WOODS, Dwayne. Les Ligues Régionales en Italie, **Revue française de science politique**, v. 42, n. 1, fev. 1992, Paris.

ZOLBERG, Aristide. Chemins de la faim, chemins de la peur, **Actes de la recherches en Sciences Sociales**, n. 99, set. 1993, p. 42.

A REFORMA DO JUDICIÁRIO COMO RETROCESSO PARA A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS: UM ESTUDO SOBRE O NOVO § 3º DO ARTIGO 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

George Rodrigo Bandeira Galindo*

Resumo

O artigo busca demonstrar que a Reforma do Judiciário, de 2004, ao contrário do que se tem afirmado, significa um retrocesso no que tange à hierarquia dos tratados de direitos humanos em comparação com o que foi consagrado originalmente pelo Constituinte de 1988. A primeira parte do artigo apresenta um panorama do quadro normativo e jurisprudencial existente até a Reforma. A segunda analisa a inovação que a Reforma trouxe e algumas de suas possíveis conseqüências para o desenvolvimento de uma dogmática de proteção dos direitos humanos.

Abstract

The article seeks to demonstrate that the Judiciary Reform of 2004, contrary to what is commonly stated, is a step backwards in respect to the hierarchy of human rights treaties when compared to that originally enshrined by the 1988 Constitutional Assembly. The first part presents an overview of the normative and jurisprudential framework prior to the Reform. The second analyzes the innovations brought by the Reform and some possible consequences to the development of a dogmatic of human rights protection

1. Introdução

Durante décadas, vários trabalhos dedicados a temas ligados ao problema do relacionamento entre Direito Internacional e Direito Brasileiro vêm ressaltando a necessidade de as Constituições Brasileiras consagrarem dispositivos que estabeleçam de maneira clara o posicionamento hierárquico dos tratados internacionais no ordenamento jurídico interno.

Embora em vários processos constituintes já tenha havido propostas consistentes a fim de se disciplinar a estatura dos tratados ao menos em face das leis internas, nenhuma das propostas chegou a bom termo.[1]

A recente Reforma do Judiciário (Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004 – publicada em 31 de dezembro de 2004),[2] ao acrescentar um § 3º ao Artigo 5º da Constituição Federal de 1988, trouxe uma resposta, ao menos em parte, para o problema. Por tal dispositivo, ficou consagrado de maneira expressa que os tratados internacionais de direitos humanos, desde que aprovados por 3/5 tanto dos membros da Câmara dos Deputados como do Senado Federal, em dois turnos, se incorporam ao Direito Brasileiro como emendas constitucionais.

* Mestre em Direito e Estado pela Universidade de Brasília (UnB), doutorando em Relações Internacionais pela UnB e professor voluntário de Direito Internacional Público da Faculdade de Direito da UnB.

O presente trabalho pretende demonstrar que, diferentemente do que boa parte dos círculos de operadores jurídicos tem afirmado, a Reforma do Judiciário, no aspecto referente à hierarquia dos tratados de direitos humanos, representa um retrocesso sensível – do ponto de vista normativo – em comparação com aquilo que foi consagrado originalmente pelo Constituinte de 1988.

O artigo é dividido em duas partes. Na primeira, será apresentado um breve panorama sobre o quadro normativo e jurisprudencial – especialmente do Supremo Tribunal Federal – existente até antes do advento da Emenda Constitucional 45/2004 a fim de regular o posicionamento hierárquico dos tratados de direitos humanos no Direito Brasileiro. Na segunda parte, serão analisadas a inovação que o § 3º do Artigo 5º representou e algumas de suas possíveis conseqüências para o desenvolvimento de uma dogmática de proteção dos direitos humanos que incorpore, no Brasil, as conquistas da proteção em nível internacional.

2. A hierarquia dos tratados de direitos humanos no direito brasileiro antes da Emenda Constitucional 45/2004

A Constituição Federal de 1988, em seu texto original, se referia diretamente ao Direito Internacional dos Direitos Humanos pelo menos em três de seus dispositivos. O Artigo 4º, II, o Artigo 5º, § 2º e o Artigo 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O primeiro estabelece o princípio da prevalência dos direitos humanos como norteador das relações internacionais do Brasil. O segundo dispõe que os direitos fundamentais consagrados expressamente na Carta não excluem outros decorrentes, por exemplo, de tratados internacionais. Por sua vez, o terceiro prescreve que a República Federativa do Brasil propugnará pela criação de um Tribunal Internacional de Direitos Humanos. Para os efeitos do presente artigo, o Artigo 5º, § 2º, é o que mais interessa. Assim está ele redigido:

> Artigo 5º [...]:
> [...]
> § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Nos primeiros anos da vigência Constituição de 1988, o Artigo 5º, § 2º, passou quase despercebido pela maior parte da doutrina e dos tribunais brasileiros. Algumas razões parecem justificar tal inércia, dentre elas: 1) Mais que uma mera repetição de termos já consagrados em Constituições anteriores, o art 5º, § 2º, apresentava uma nova maneira de encarar a hierarquia dos tratados de direitos humanos no Brasil; 2) o dispositivo exigia um certo esforço interpretativo, uma vez que não representava uma cláusula explícita sobre hierarquia de tratados de direitos humanos e também porque, interpretado de maneira a

favorecer os tratados de direitos humanos na hierarquia das fontes do Direito Brasileiro, significava uma ruptura expressiva no tratamento histórico da questão do relacionamento entre Direito Internacional e Direito Brasileiro; 3) Quando a Constituição foi promulgada, o Brasil ainda vivia um Governo de transição democrática e importantes tratados de proteção ainda não haviam sido ratificados pelo Brasil, dentre eles a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José), o Pacto de Direitos Civis e Políticos e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais;[3] 4) existia uma sensação por parte dos operadores jurídicos e mesmo da doutrina – o que acontece ainda nos dias de hoje – de que eram tantos os direitos consagrados no Texto de 1988 que os direitos localizados em instrumentos internacionais seriam meramente reproduções do que já havia sido expressamente disposto no texto da Constituição, criando um sentimento de que a proteção internacional seria um tanto fútil; 5) A atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos – Tribunal Internacional fiscal da Convenção Americana de Direitos Humanos – ainda não era muito intensa, restringindo as possibilidades interpretativas da Convenção Americana de Direitos Humanos – que o Brasil não aceitou de pronto, logo que ratificou esse tratado, em 1992, fazendo-o apenas dez anos após a promulgação da Constituição de 1988; 6) Eram raras as questões levadas a tribunais que pusessem em direto confronto uma disposição contida num tratado de direitos humanos e uma disposição da Constituição; 7) A própria falta de treinamento dos operadores jurídicos em questões relativas ao Direito Internacional e, ainda mais, relativas ao Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Esse quadro começou a mudar de maneira marcante após terem sido submetida ao Supremo Tribunal Federal questões relativas principalmente à possibilidade da prisão por dívidas no Brasil em face da Convenção Americana de Direitos Humanos e, posteriormente, do Pacto de Direitos Civis e Políticos. Nessa oportunidade, o Supremo Tribunal Federal pôde se defrontar diretamente com a questão de saber se a previsão contida no Artigo 5º, LXVII, da Constituição Brasileira, que proíbe a prisão por dívidas, exceto ao devedor de obrigações alimentícias e do depositário infiel, estava sintonizada com a Convenção Americana e o Pacto de Direitos Civis e Políticos. Os dois tratados, em seus artigos 7º, 7 e 11, respectivamente, não abrem qualquer margem para a permissão de prisão civil por dívida (a não ser no caso de devedores de obrigações alimentícias).

Por ocasião o julgamento do HC 72.131, *leading case* na matéria, o Supremo Tribunal Federal assim decidiu a questão.

> EMENTA: 'Habeas corpus'. Alienação fiduciária em garantia. Prisão civil do devedor como depositário infiel.
>
> – Sendo o devedor, na alienação fiduciária em garantia, depositário necessário por força de disposição legal que não desfigura essa caracterização, sua prisão civil, em caso de infidelidade, se enquadra na ressalva contida na parte final do artigo 5º, LXVII, da Constituição de 1988.

– Nada interfere na questão do depositário infiel em matéria de alienação fiduciária o disposto no § 7º do artigo 7º da Convenção de San José da Costa Rica.
'Habeas corpus' indeferido, cassada a liminar concedida.[4]

Ou seja, a Corte Constitucional Brasileira rejeitou expressamente o argumento de que o advento da Convenção Americana, por sua estatura constitucional, tenha eliminado a figura do depositário infiel em contratos de alienação fiduciária no Direito Brasileiro.

O julgamento do caso pelo Supremo Tribunal Federal intensificou o debate sobre a estatura hierárquica dos tratados de direitos humanos. A partir dele foram se delineando com mais clareza as diferentes teses acerca do posicionamento hierárquico dos tratados de direitos humanos no Direito Brasileiro, que podem ser reduzidas a quatro: caráter legal, caráter supralegal, caráter constitucional e caráter supraconstitucional.

2.1. O caráter meramente legal dos tratados de direitos humanos

Como se sabe, desde a década de 70 do século passado, o Supremo Tribunal Federal vem mantendo a posição – não obstante severas críticas por parte de alguns setores doutrinários – de que tratados internacionais se equiparam às leis internas. O julgamento do HC 72.131 não discrepou de tal posicionamento. Não obstante a tese que ficou consagrada no acórdão tenha vencido por apertada maioria, os Ministros que dela divergiram o fizeram por argumentos que passavam ao largo da questão da hierarquia dos tratados de direitos humanos.[5] Na oportunidade, apenas o Ministro Carlos Velloso chegou a afirmar que os tratados de direitos humanos, diferentemente de outros tratados, deveriam ser considerados como possuidores de estatura constitucional no Direito Brasileiro.

Os principais argumentos lançados na tese vencedora, pelos diferentes ministros que a sufragaram, poderiam assim ser resumidos: 1) o caráter constitucional dos tratados de Diretos Humanos minimizaria a soberania brasileira; 2) sendo normas meramente legais, é possível o controle de constitucionalidade dos tratados de direitos humanos; 3) tal como outros tratados internacionais, o critério para solucionar antinomias entre normas de mesmo patamar (lei e tratado) seria o princípio *lex posterior derrogat priori* (lei posterior derroga lei anterior); 4) o ordenamento jurídico brasileiro subordinaria o ordenamento internacional; 5) tratados internacionais não podem impedir o Parlamento de legislar; 5) tratados não implicam emendas constitucionais; 6) Haveria em jogo um verdadeiro direito fundamental dos credores de dívidas oriundas de descumprimento de contratos de alienação fiduciária a sobrepor-se ao direito de os devedores de não serem submetidos à prisão civil.

A posição majoritária do Supremo Tribunal Federal encontrou alguns ecos na doutrina, trazendo a conseqüência de que, como os tratados de direitos humanos não possuiriam estatura constitucional, ainda seria possível a prisão civil do depositário infiel.[6]

Com a posição do Supremo Tribunal Federal de que tratados de direitos humanos e leis encontrar-se-iam no mesmo patamar, vozes na doutrina e especialmente no Superior Tribunal de Justiça entenderam – dentro da lógica do julgado do Supremo – que as normas contidas na Convenção Americana de Direitos Humanos deveriam prevalecer sobre as normas infraconstitucionais, uma vez que o instrumento convencional seria norma posterior e, de acordo como a jurisprudência daquela Corte, o tratado posterior revoga a lei anterior. Portanto, as normas internas que disciplinam a prisão civil por dívida estariam revogadas com o advento da Convenção Americana.

A questão foi novamente levada ao Supremo Tribunal Federal que, por sua vez, reiterou, no RE 206482,[7] o posicionamento anterior, acrescentando novos fundamentos: 1) os tratados de direitos humanos seriam lei geral,[8] não revogando as leis especiais sobre prisão civil por dívida; 2) que no inciso LXVII a Constituição impõe a existência de prisão para o depositário infiel; 3) o Artigo 5º, § 2º, não se aplica aos tratados ratificados após a Constituição de 1988, pois um tratado não pode emendar a Constituição.

Alguns julgados do Superior Tribunal de Justiça passaram a adotar a interpretação do Supremo Tribunal Federal, no sentido de considerar a legalidade da prisão civil do depositário infiel. Outros, todavia, continuam insistindo na tese de que, após o advento da Convenção Americana, está excluída do Direito Brasileiro a figura desta prisão civil.[9]

2.2. O caráter supralegal dos tratados de direitos humanos

Tal posicionamento poderia basicamente ser encontrado em voto que o Ministro Sepúlveda Pertence, em um julgamento posterior[10], proferiu. Na ocasião, o Ministro cogitou que os tratados de direitos humanos poderiam ser considerados como de caráter supralegal. Embora esta posição não seja bem fundamentada, o Ministro Pertence afirma que seriam supralegais os tratados de direitos humanos porque a Constituição consagra uma grande abertura ao Direito Internacional dos Direitos Humanos. Considerar esses tratados como de nível legal esvaziaria o conteúdo do Artigo 5º, § 2º. Não seriam de caráter constitucional, contudo, pois, baseando-se em Kelsen, afirma que a prevalência da ordem jurídica internacional é uma questão extra-jurídica. O lugar dos tratados deveria ser buscado na Constituição de cada Estado. E, para o Ministro Pertence, a Constituição Brasileira não concede primazia aos tratados sobre ela mesma.

Para essa posição, somente os tratados de direitos humanos seriam supralegais. Os demais gozariam do grau meramente legal.

2.3. O caráter constitucional dos tratados de direitos humanos

Três autores que advogam a tese de que os tratados e direitos humanos possuem estatura constitucional merecem ser lembrados. No âmbito do Direito Internacional, Antônio Augusto Cançado Trindade e no âmbito do Direito Constitucional, Flávia Piovesan e Ingo Sarlet.

O papel de Cançado Trindade para a interpretação de que os tratados de direitos humanos teriam estatura constitucional é essencial, uma vez que foi ele quem propôs, perante a Assembléia Nacional Constituinte, o § 2º do Artigo 5º.[11]

Cançado Trindade defende que, com vistas a consecução de soluções que ampliem a proteção do ser humano, deve-se desvencilhar da dicotomia entre monistas e dualistas e buscar soluções que façam interagir normas constitucionais e normas internacionais de proteção. Nesse sentido, o parâmetro para saber se se deve aplicar a norma doméstica ou internacional não é o de um conceito apriorístico de superioridade hierárquica, mas saber qual das normas mais protege o indivíduo. Em outras palavras, o Direito Internacional não seria superior ao Direito Interno pela forma, mas pela substância, ou seja, se fornecer proteção mais ampla.[12]

Segundo Flávia Piovesan, o § 2º do Artigo 5º seria uma cláusula constitucional aberta. Assim, as normas originadas de tratados de direitos humanos seriam materialmente constitucionais, mesmo não sendo expressamente dispostas no texto constitucional Os tratados de direitos humanos de que o Brasil é parte serviriam para integrar e complementar o catálogo de direitos já disposto na Constituição, afinando-se, portanto, como o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais. Por conterem normas sobre direitos fundamentais, tais tratados seriam protegidos pelo Artigo 60, § 4º (que trata das cláusulas pétreas), contra quaisquer emendas que visassem a modificar ou extinguir suas disposições. No entanto, tais tratados poderiam ser denunciados. Eventuais conflitos entre direitos fundamentais consagrados internacionalmente e constitucionalmente devem ser resolvidos pela aplicação da norma mais favorável.[13]

Por sua vez, Ingo Sarlet defende que um sistema de direitos fundamentais, ao invés de se associar à idéia de sistema lógico-dedutivo – portanto autônomo e auto-suficiente –, vincula-se à idéia de sistema tanto aberto como flexível, receptivo a novos desenvolvimentos e sensível às mudanças. O caráter de fundamentalidade dos direitos fundamentais abarca tanto o aspecto formal como o aspecto material. A fundamentalidade material surge da circunstância de os direitos fundamentais serem "elemento constitutivo da Constituição material, contendo decisões fundamentais sobre a estrutura básica do Estado e da sociedade". E é em virtude do Direito Constitucional positivo – o Artigo 5º, § 2º – que a fundamentalidade material permite a possibilidade de a Constituição se abrir a direitos não inseridos no seu próprio texto, sendo, portanto, apenas materialmente constitucionais. Diante do Artigo 5º, § 2º, portanto, haveria duas categorias de direitos fundamentais: aqueles formal e materialmente constitucionais – constantes do texto constitucional formal – e aqueles apenas materialmente constitucionais – que não se encontram no texto constitucional. Todos eles seriam protegidos pelas cláusulas pétreas. Somente podem ser reconhecidas, no entanto, as normas internacionais que não forem contrárias ou subversivas a um direito fundamental já consagrado.[14]

Outros doutrinadores – não menos qualificados –, dentro da seara do Direito Internacional ou do Direito Constitucional, têm defendido a tese de que os tratados internacionais de direitos humanos possuem *status* constitucional.

No que se refere à jurisprudência, como já se viu, a posição majoritária do Supremo Tribunal Federal é de que os tratados de direitos humanos, assim como os demais tratados, têm estatura de leis meramente ordinárias. O próprio Superior Tribunal de Justiça, também como já visto, ainda que chegue à conclusão de que, diante da Convenção Americana de Direitos Humanos, não mais seja legal a prisão civil do depositário infiel, o faz não pelo argumento de que os tratados de direitos humanos teriam hierarquia constitucional. Uma exceção a tal posicionamento, no Supremo Tribunal Federal, é o Ministro Carlos Velloso, que defendeu, desde o HC 72131, e em outras ocasiões, que os tratados de direitos humanos possuem estatura constitucional. O Ministro Velloso engloba no universo dos direitos fundamentais tanto os direitos individuais como os direitos sociais. Neste mesmo sentido, como direitos fundamentais, os direitos oriundos de tratados seriam auto-aplicáveis, no sentido de serem *self-executing*, prescindindo de leis assecuratórias de suas normas.

Esta posição, contudo, ainda é isolada no Supremo Tribunal Federal.

2.4. O caráter supraconstitucional dos tratados de direitos humanos

Assim como a posição que defende a supralegalidade dos tratados de direitos humanos, são poucos os que advogam a necessidade de se reconhecer a supraconstitucionalidade de tais tipos de tratados.

Na doutrina, Celso de Albuquerque Mello já defendeu tal tese. Segundo o autor, os tratados de direitos humanos – inclusive os de direitos sociais, dada a indivisibilidade dos direitos humanos – são superiores à própria Constituição, no caso de consagrarem normas mais benéficas.[15] Nesse caso, não ocorreria uma supraconstitucionalidade pura e simples, mas em virtude de a norma internacional estabelecer uma norma mais benéfica.

Para além do argumento de Celso de Albuquerque Mello, poder-se-ia admitir que certos direitos humanos teriam este caráter. Se se parte da visão de que os tratados de direitos humanos visam a concretizar os princípios da dignidade humana e da prevalência dos direitos humanos, tais direitos, quando considerados de natureza *jus cogens* teriam, conseqüentemente, estatura supraconstitucional. Porém, nem todos os direitos humanos podem ser considerados como tendo a natureza *jus cogens*.[16] No entanto, se se estiver diante de um direito humano assim considerado pelo Direito Internacional, teria ele uma força normativa que nem mesmo a Constituição poderia contrariar.[17] Esta posição, contudo, ainda é extremamente isolada.

3. A hierarquia dos tratados de direitos humanos no direito brasileiro após a Emenda Constitucional 45/2004

Levando em conta o advento da Reforma do Judiciário, que fez incluir um § 3º ao Artigo 5º da Constituição Federal, pode parecer um tanto precipitado analisar as suas conseqüências para a proteção dos direitos humanos no Brasil. Essa preocupação realmente

deve ser levada em consideração. No entanto, as observações que aqui serão apresentadas têm o condão apenas de suscitar alguns possíveis resultados deletérios do acréscimo de tal dispositivo. Tais observações não são exaustivas. Ao contrário, constituem meros pontos de partida.

3.1. Tratados de direitos humanos, poder constituinte originário e derivado

Embora não seja esse o entendimento até então vigente no Supremo Tribunal Federal, é certo que a melhor interpretação ao Artigo 5º, § 2º é a de que confere ele aos tratados que lidam com a temática dos direitos e garantias fundamentais (ou seja, os tratados de direitos humanos) estatura constitucional. As razões que levam a tal posicionamento são evidentes.

A existência de uma cláusula aberta desse tipo não é estranha nem no Direito Comparado nem na própria história constitucional brasileira. A redação do Artigo 5º, § 2º, é bastante similar à redação conferida ao Artigo 16 (1) da Constituição Portuguesa. Por sua vez, a existência de um dispositivo que permite que direitos e garantias sejam incorporados ao texto constitucional, mesmo não sendo expressamente dispostos no texto, pode ser encontrada, por exemplo, no Artigo 78 da primeira Constituição Brasileira Republicana, a Constituição de 1891.[18]

Do ponto de vista dogmático, portanto, não é de forma alguma estranha a consagração de uma cláusula aberta. Direitos oriundos de tratados internacionais, bem como os decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição se incorporam ao Texto Constitucional no mesmo patamar dos direitos originariamente consagrados pelo Constituinte de 1988. Aqui entramos numa distinção necessária, que desemboca no entendimento da questão pelo Supremo Tribunal Federal e nas conseqüências deletérias da Emenda Constitucional 45/2004.

Direitos oriundos de cláusulas abertas não se diferenciam dos direitos que foram consagrados originariamente no Texto Constitucional. Não existe qualquer indício na redação do § 2º do Artigo 5º que leve a crer que o Constituinte de 1988 tenha querido que os tratados de direitos humanos se incorporassem como emendas constitucionais.

A redação do dispositivo assim se inicia: "os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes (...)". A idéia de não-exclusão de outros direitos, na medida em que não comporta restrição, pressupõe necessariamente que a não-exclusão implica idêntica hierarquia. Se os tratados possuíssem uma hierarquia menos qualificada, certamente o conflito entre um direito fundamental consagrado na Carta e outro decorrente de tratado seria sim excluído, na medida em que seria, em princípio, considerado nulo, por inconstitucional. A disposição é redigida da forma "não excluem outros", porque se se tratasse de normas de hierarquia diferenciada, estar-se-ia defronte, sim, de uma possível exclusão.

Poder-se-ia dizer, quando muito, que o uso da negativa "não excluem" significaria que os direitos oriundos de tratados ou os decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição somente podem acrescentar direitos e nunca se contrapor a direitos já

estabelecidos. Tal argumento é falho porque, como claro na dogmática dos direitos fundamentais, normas com caráter principiológico – como as normas que estipulam direitos fundamentais – podem colidir (e de fato colidem).

No próprio Artigo 5º da Constituição Brasileira, é possível encontrar disposições que, logo à primeira vista, podem, em uma situação concreta, colidir entre si. Liberdade de manifestação ou proteção da privacidade, por exemplo, assim como vários outros direitos. Direitos são necessariamente conflitivos até mesmo porque precisam regular situações em uma sociedade cada vez mais plural. Não é a consagração de direitos que pode pôr em risco a unidade da constituição ou mesma a tão propalada soberania nacional, mas o uso deturpado dos canais pelos quais se resolvem a situações conflitivas que fazem contrapor direitos. Todos os dias, as mais diferentes Cortes do mundo (certamente não se excluindo as brasileiras) tentam resolver colisões de direitos que se encontram em um mesmo patamar e que foram consagrados pelo mesmo legislador constituinte. Dos vários métodos para se resolver situações como essas, o método da proporcionalidade é talvez o mais conhecido, mas não o único. O que se quer dizer é que a resolução de conflitos entre direitos consagrados originalmente na Constituição e direitos consagrados em tratados de direitos humanos invocados em virtude do Artigo 5º, § 2º, não se diferencia de nenhuma maneira dos conflitos entre direitos consagrados originalmente na Constituição entre si.

Vários votos, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, não conseguiram perceber que consagrar o caráter constitucional dos tratados de direitos humanos, por via do Artigo 5º, § 2º, não significa uma superioridade dos tratados em face da Constituição, mas apenas que os métodos para a resolução de conflitos envolvendo direitos consagrados em tratados internacionais devem ser os mesmos que se aplicam à solução de conflitos entre normas constitucionais, como o princípio da proporcionalidade.

Também vários votos não conseguiram perceber que o Artigo 5º, § 2º, não dá aos tratados de direitos humanos o poder de emendar a Constituição. A autoridade desses tratados como normas constitucionais surge diretamente de uma cláusula outorgada pelo poder constituinte originário, e não pelo poder constituinte derivado. O próprio Supremo Tribunal Federal já reconheceu que existem direitos e garantias que se incorporam não por um processo formal de emenda constitucional, mas pela abertura proporcionada pelo Artigo 5, § 2º. Na ADI 939,[19] ficou consagrado que o princípio da anterioridade (não expresso como direito fundamental no texto da Constituição de 1988) seria um direito fundamental protegido, inclusive, pelo Artigo 60, § 4º, IV, ou seja, impassível de ser modificado por emenda. Desse modo, indaga-se, por que utilizar o Artigo 5º, § 2º, para considerar a anterioridade como garantia fundamental e não se utilizar o mesmo dispositivo para considerar como normas de direitos fundamentais as disposições constantes em tratados internacionais?

A Emenda Constitucional 45/2004, aparentemente, pôs fim à discussão de saber se os tratados de direitos humanos se incorporam ao Direito Brasileiro como decorrência de uma cláusula aberta ou do poder constituinte derivado. Segundo a redação do novo Artigo

5º, § 3º, os tratados de direitos humanos que aprovados por 3/5 de ambas as casas legislativas, em dois turnos, se incorporam ao Direito Brasileiro como emendas constitucionais. Chegou-se à solução, portanto, de que os tratados sobre a temática, desde que passem pelo procedimento típico de emendas, são assim considerados, sendo decorrentes do Poder Constituinte Derivado.

3.2. Tratados de direitos humanos aprovados antes da Emenda Constitucional 45/2004

O texto da Emenda Constitucional 45/2004 nada dispõe acerca dos tratados de direitos humanos aprovados pelo Congresso Nacional antes da Emenda Constitucional 45/2004.

Sabe-se que, num esforço digno de nota, os governos brasileiros eleitos após o regime militar tomaram uma série de medidas para adequar o Direito Brasileiro aos padrões de proteção internacional dos direitos humanos. Desde o Governo Sarney, foram ratificados pelo Brasil os principais tratados de proteção, seja em âmbito global, seja em âmbito regional.

O § 3º do Artigo 5º da Constituição de 1988, ao estabelecer que somente os tratados que passem por um procedimento especial se incorporam como emendas, reforçou a idéia, já estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal, de que os tratados de direitos humanos, assim como quaisquer outros, têm estatura meramente de leis ordinárias. Isso é o que se entende do dispositivo. Se um tratado de direitos humanos não cumprir a exigência do § 3º do Artigo 5º (não conseguir ser aprovado pelo quorum especial), é um tratado como outro qualquer – novamente repetindo, na visão do Supremo Tribunal Federal, um tratado com hierarquia de lei ordinária.[20]

Portanto, e eis aí um outro problema da Emenda Constitucional 45/2004, todos os tratados de direitos humanos previamente aprovados pelo Congresso Nacional e ratificados pelo Governo Brasileiro são meras leis ordinárias, uma vez que não passaram pelo procedimento do § 3º. Ou seja, a parte substancial dos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos não possui estatura constitucional. Ao contrário, tendo em vista o texto da Emenda Constitucional, o caráter de leis ordinárias desses tratados somente foi reforçado.

Ante a nova realidade, ao menos três conseqüências podem surgir em relação aos tratados ratificados antes da Emenda Constitucional 45/2004:

1) O Congresso Nacional pode reaprovar todos os tratados anteriormente aprovados, para dar aos mesmos força de emenda constitucional. Embora essa seja a melhor solução, alguns fatores fazem crer que ela não será alcançada: a) o Congresso Nacional é, naturalmente, bastante inerte em matérias relativas a temas afeitos ao Direito Internacional; b) isso poderia exigir um esforço concentrado por parte do Governo e do Congresso, o que muitas vezes soa inviável diante de outras exigências consideradas mais "prementes" na agenda política; c) ainda que os tratados sejam submetidos para nova aprovação do Congresso, sabe-se que o

quorum de 3/5 não é fácil de ser conseguido, normalmente exigindo esforço tanto da bancada governista como da bancada oposicionista;

2) Pode o Congresso Nacional decidir reaprovar somente alguns tratados de direitos humanos já aprovados. Nesse caso, os fatores já descritos no item 1) poderiam agir para impedir ou dificultar a reaprovação. Além disso, um outro sério problema poderia surgir.

Caso fosse feita a escolha para reaprovação em relação a apenas alguns tratados, os demais continuariam a ter a estatura de meras leis ordinárias. Isso criaria, no Direito Interno Brasileiro, uma diferenciação hierárquica entre direitos oriundos de tratados internacionais: uns, como normas constitucionais resultantes do poder constituinte derivado; outros como normas com estatura meramente legal. Todo e qualquer sistema de proteção de direitos não pode ser visto e muito menos aplicado de maneira compartimentalizada. Assim como existe uma alta possibilidade de tensão entre direitos protegidos, eles também se integram mutuamente para consagrar um grau de proteção o mais amplo possível. Os corolários da indivisibilidade e da interdependência dos direitos impedem que se veja o sistema de direitos que não de uma maneira integrada. Se a apenas alguns tratados for consagrado o grau constitucional e a outros não, decisões judiciais em casos concretos podem chegar a anacronismos sérios, como o de não levar em conta as conseqüências ou a relação estreita de dois ou mais direitos.[21]

Ademais, a escolha de apenas alguns tratados para possuírem estatura constitucional pode potencializar os conflitos entre Direito Internacional e Direito Interno. Os tratados de direitos humanos os quais o Congresso Nacional considerar que não devem possuir força de emenda constitucional podem ter uma forte proteção pelo ordenamento internacional. Possuindo tais tratados força meramente de lei ordinária, podem ser revogadas inclusive por leis internas posteriores. Isso pode desestruturar de maneira significativa a já tensa relação existente entre o Direito Brasileiro e o Direito Internacional.

3) O Congresso pode decidir não reaprovar nenhum tratado de direitos humanos já aprovado. Nesse caso, todos eles continuarão a possuir força equiparável a de lei ordinária.

Em todas essas situações, problemas podem surgir do acréscimo feito pelo Congresso Nacional, por meio da Emenda Constitucional 45/2004, de um § 3º ao Artigo 5º.

3.3. Controle de constitucionalidade dos tratados de direitos humanos após a Emenda Constitucional 45/2004

Segundo a jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, os tratados internacionais podem ser controlados na sua constitucionalidade, seja de maneira difusa, seja de maneira concentrada.[22] Embora a Corte não tenha declarado inconstitucional o dispositivo da Convenção Americana de Direitos Humanos que proíbe a prisão por dívidas e tampouco o dispositivo correlato do Pacto de Direitos Civis e Políticos, isso poderia ter sido feito se se leva em conta a lógica da jurisprudência da Suprema Corte.

A visão de que os tratados de direitos humanos, segundo o Artigo 5º, § 2º, teriam estatura de normas constitucionais colocava aquela jurisprudência em xeque. Isso porque já de longa data se entende que, no Direito Brasileiro, não se pode declarar a inconstitucionalidade de uma norma constitucional. O próprio Supremo Tribunal Federal comunga desse entendimento. Ora, se se entendesse que os tratados de direitos humanos se equipar ariam aos direitos consagrados no próprio texto constitucional pelo Poder Constituinte originário, não se poderia controlar a constitucionalidade dos tratados de direitos humanos. Tal posição, embora não afinada com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, poderia ser facilmente avançada.

O advento de um § 3º ao Artigo 5º impede, em princípio, que um tratado de direitos humanos seja equiparado a disposições sobre direitos fundamentais consagradas pelo Poder Constituinte Originário. Ele precisa passar por um procedimento típico de aprovação de emendas constitucionais.

Da distinção entre tratado de direitos humanos como norma oriunda do poder constituinte originário ou do poder constituinte derivado surge uma conseqüência prática muito importante. O Supremo Tribunal Federal já afirmou que, em virtude da existência de cláusulas pétreas no sistema constitucional brasileiro, as normas constitucionais consideradas como cláusulas pétreas não podem ser modificadas pelo Poder reformador. Mais, em caso de conflito (não mais colisão) entre cláusulas chamadas pétreas e normas constitucionais surgidas do poder constituinte derivado, as segundas padecem do vício de inconstitucionalidade, com todas as conseqüências que disso advém, inclusive a sua nulidade.

Consagrar que tratados de direitos humanos podem se incorporar ao Direito Brasileiro como emendas constitucionais representa uma significativa involução não somente pelo que já se afirmou, mas também porque um tratado de direitos humanos pode ser declarado inconstitucional mesmo passando pelo procedimento qualificado da emenda constitucional, se colidir com alguma cláusula pétrea. Segundo o Artigo 60, § 4º, IV, os direitos e garantias individuais são cláusulas pétreas. Em outras palavras, se a questão do depositário infiel novamente for submetida ao Supremo Tribunal Federal, ainda que a Convenção Americana de Direitos Humanos ou o Pacto de Direitos Civis e Políticos sejam incorporados como emendas constitucionais, o Tribunal pode entender que há uma incompatibilidade entre a disposição constitucional originária (cláusula pétrea) e o tratado internacional e, assim, considerar o último inconstitucional.

Pode-se bem afirmar que, levando em consideração a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as coisas mudam pouco, porque os tratados de direitos humanos, considerados com força de leis ordinárias, sempre puderam ser controlados na sua constitucionalidade. Contudo, existia a possibilidade interpretativa de se entender diferentemente. Isso, ao menos de maneira aparente, foi excluído pela Emenda da Reforma do Judiciário.

3.4. O problema da denúncia de tratados de direitos humanos após a Emenda Constitucional 45/2004

Embora se tenha acrescentado um § 3º ao Artigo 5º, nada se falou acerca da denúncia dos tratados de direitos humanos: nem dos ratificados antes da emenda nem dos ratificados posteriormente; nem dos que adquirirem força de emenda constitucional nem dos que não adquirirem.

Algumas Constituições têm disciplinado a questão da denúncia de tratados internacionais e, em específico, a denúncia de tratados de direitos humanos.[23] O problema gera perplexidades seja no Direito interno seja no Direito internacional.

Uma primeira indagação que poderia surgir, ante a ausência de uma disposição acerca da denúncia dos tratados é a seguinte: um tratado de direitos humanos aprovado pelo procedimento especial das emendas incorpora os direitos nele consagrados ao catálogo de direitos fundamentais constante da Constituição? Em caso afirmativo estaria protegido contra novas e futuras emendas, em virtude do Artigo 60, § 4º, IV? Parece que nesse segundo caso, não se poderia proteger a emenda (tratado de direitos humanos) contra nova emenda constitucional. Mas, caso assim se entendesse, estar-se-ia diante da possibilidade de a Emenda Constitucional 45/2004 criar duas categorias de direitos fundamentais. Os direitos consagrados originalmente na Carta de 1988 (protegidos por serem cláusulas pétreas) e os direitos consagrados em tratados internacionais (não protegidos por não serem cláusulas pétreas). Nesse caso, a proteção internacional dos direitos humanos passa a ser meramente subsidiária (e também subordinada) à proteção dos direitos fundamentais, e não complementar, como autores como Cançado Trindade sempre defenderam.

No que se refere aos tratados que não adquirirem a força de emendas constitucionais, os que não forem submetidos à reaprovação ou não forem reaprovados – esta é a segunda indagação – podem eles ser denunciados sem nenhuma restrição? Isso mesmo no caso de consagrarem tais tratados uma série de direitos sequer previstos na Constituição? Esse problema se refere não apenas aos tratados de direitos humanos, mas a todos os tratados.

Como se sabe, no Brasil, o procedimento para denúncia de tratados internacionais têm sido, tradicionalmente, de competência discricionária do Presidente da República. Mesmos passando os tratados por um procedimento formal de aprovação no parlamento, tem-se entendido que, para serem denunciados, não precisam do crivo do Congresso. A questão se encontra em aberto no Supremo Tribunal Federal. Na ADI 1625, rel. Min. Maurício Corrêa, em que se pleiteia a inconstitucionalidade da denúncia unilateral do Governo Brasileiro da Convenção 158 da OIT, a Suprema Corte decidirá se o sistema atualmente usado para disciplinar a denúncia de tratados no Brasil ainda se aplica ou se, ao contrário, deve-se exigir o assentimento do Congresso para que o Estado brasileiro se desvincule unilateralmente de um tratado internacional.

Caso o Supremo Tribunal Federal decida que o sistema de denúncias deve continuar da mesma maneira, ou seja, da alçada discricionária do Presidente da República, um outro problema surgirá em face do novo § 3º do Artigo 5º. Como compatibilizar a possibilidade de o Presidente da República, discricionariamente, decidir desvincular o Estado brasileiro de um tratado de direitos humanos, tendo sido o mesmo tratado aprovado e se incorporado ao sistema constitucional brasileiro como emenda constitucional?

Todas essas questões podem surgir em casos concretos e certamente serão solucionadas pelos tribunais. A reforma constitucional, no entanto, deveria ter versado sobre essa temática, sob pena de haver um desvirtuamento inclusive do novo dispositivo, que, sem dúvida alguma, outorga maior importância aos tratados de direitos humanos – mas não a importância necessária, como se sustenta no presente artigo.

3.5. Outras questões

Algumas outras questões merecem ser ao menos apresentadas em face da inovação da Emenda Constitucional 45/2004.

De nada adianta a consagração de uma estatura diferenciada aos tratados de direitos humanos – ainda que decorrente do poder derivado – se também não se incorporar a contribuição dos órgãos de fiscalização e aplicação dos tratados internacionais de proteção, especialmente os Tribunais de Direitos Humanos.

A idéia de incorporação de tratados de direitos humanos não pode significar pura e simplesmente a incorporação do texto do tratado, mas de todo o complexo que o envolve, inclusive a jurisprudência internacional que o interpreta. È certo que pode haver certos direitos que sejam consagrados tanto internacionalmente como internamente – esse, inclusive, é o argumento de alguns autores para defenderem a desnecessidade de se incorporarem direitos estabelecidos em tratados –, mas a jurisprudência internacional pode dar um viés completamente diferente ao conferido por juízes nacionais a um mesmo direito humano ou fundamental. Isso implica a necessidade de que os juízes brasileiros passem a considerar a jurisprudência internacional em matéria de direitos humanos. Isso aumentará sobremaneira o impacto da proteção internacional dos direitos humanos no sistema interno brasileiro.[24]

É preciso que não se perca de vista que, assim o como o Artigo 5º, § 2º, precisa ser lido em conjunto com o Artigo 5º, § 1º, também o Artigo 5º, § 3º, necessita ser lido em conjunto com o § 1º.

Uma hierarquia diferenciada para os tratados de direitos humanos somente se torna viável, do ponto de vista prático, se as disposições convencionais são auto-aplicáveis – ou pelo menos gozam de alta presunção de auto-aplicabilidade. Alguns estudiosos têm identificado com bastante perspicácia a necessária relação entre hierarquia e auto-aplicabiliade.[25] Nos Estados Unidos, por exemplo, a famosa regra do *later in time*, que resolve o conflito entre tratados e leis internas, tem muitas vezes deixado de ser aplicada pela relutância ou mesmo falta de disposição de muitos juízes e tribunais americanos em

considerarem dispositivos de tratados como auto-aplicáveis (*self-executing*). Nessa situação, sequer há que se falar em conflito entre tratado e lei, uma vez que o primeiro sempre precisará de um auto que o conforme no Direito Interno – como uma lei, por exemplo. É preciso que não se descure dessa idéia e que os tratados de direitos humanos sejam considerados como auto-executáveis.

4. Conclusões

Este artigo pretendeu fazer um balanço das principais posições jurisprudenciais e doutrinárias acerca da estatura hierárquica dos tratados de direitos humanos, bem como de algumas possíveis conseqüências da promulgação e publicação da Emenda Constitucional 45/2004.

Em um balanço geral, o § 3º do Artigo 5º representa um retrocesso para a proteção dos direitos humanos e fundamentais no Brasil. Esse retrocesso poderia ser identificado não a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, mas a partir das possibilidades interpretativas oferecidas pelo Artigo 5º, § 2º.

É evidente que a prática constitucional brasileira trará soluções para vários dos problemas aqui apontados. O que se espera é que tais soluções sejam as mais adequadas para a efetivação e ampliação da proteção dos direitos humanos sem, contudo, olvidar ou descartar a força normativa da Emenda Constitucional 45/2004, que mudou até as últimas conseqüências o sistema jurídico brasileiro no que concerne à hierarquia dos tratados de direitos humanos.

Mas para tanto, a necessidade de existir uma efetiva vontade política, dentro dos limites do direito, é inexorável. As construções normativas nada são sem uma dimensão implementadora. Por essa razão, o trecho abaixo é mais atual do que nunca:

> *Politics s unavoidable, but it is also difficult. Historical experience is an indispensable aspect o it, but it is insufficient without more. Even courage, wisdom, and all the old Weberian virtues that push the 'calling' of politics into an 'ethics of responsibility' are necessary, the best argument for democracy may be that it insists on such calling to be generalized. To seek to replace it by economics, technology or administration is to be blind to the truth that if the ability to do evil is an aspect of our shared humanity so is the urge to do good, whatever risks it may bring.*[26]

Notas

[1] A respeito, ver, *v.g.*, GALINDO, George R. B. Reforma Constitucional e o problema da superioridade hierárquica dos tratados frente às leis internas. **Revista dos Tribunais – Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, n. 27, 1999, p. 143-153. Até mesmo o § 2º do Artigo 5º da Constituição Federal de 1988 não pode ser considerado, propriamente, uma norma que estabelece o posicionamento hierárquico dos tratados de direitos humanos. Todavia, pode-se chegar facilmente

à conclusão, por inferência, de que o dispositivo leva à consideração de que os tratados que lidam com a temática devem ser considerados como normas consagradoras de direitos fundamentais – com todas as conseqüências que disso advém, dentre elas, a estatura constitucional. Mas isso será visto com mais vagar posteriormente.

2 A Reforma do Judiciário pretendeu responder a novas e constantes demandas da sociedade em relação ao Poder Judiciário. Embora o presente artigo não comporte uma análise de tal tipo, é certo e até mesmo óbvio que os processos de transformação social capitaneados pela chamada globalização econômica geram uma necessidade de reformulação do papel do Judiciário, que deve oferecer, em todas as circunstâncias, soluções eficientes (mas não necessariamente legítimas ou justas).

3 A importância dos três tratados acima citados reside principalmente no fato de que eles oferecem um quadro geral de proteção aos direitos humanos. Assim, a Convenção Americana oferece um quadro geral no que diz respeito à variedade de direitos consagrados, somente restrito geograficamente pela sua aplicabilidade às Américas; os dois últimos tratados, aplicáveis em âmbito global, também consagram uma grande variedade de direitos dentro de seus respectivos "rótulos" (muitas vezes puramente artificiais): direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais.

4 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 72.131, rel. p/acórdão min. Moreira Alves, Pleno, julgado em 23/11/1995, publicado em 1º/8/2003.

5 Compuseram a divergência: Ministro Sepúlveda Pertence, Ministro Marco Aurélio, Ministro Carlos Velloso, Ministro Francisco Rezek.

6 Dentre outros, cf. SAMPAIO, Laerte José Castro. Interpretação constitucional sobre alienação fiduciária e prisão civil, In: MORAES, Alexandre de (coord.). **Os 10 anos da Constituição Federal**. São Paulo: Atlas, 1999, p. 83-91, e RODRIGUES, Maurício Adreiuolo. Os Tratados internacionais de proteção dos direitos humanos e a Constituição, In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 153-191.

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal, RE 206482, rel. min. Maurício Corrêa, Pleno, julgado em 27/5/1998, publicado em 5/9/2003.

8 Lei geral porque disciplina vários direitos, sendo o direito de não ser preso por dívida apenas um deles.

9 Vale lembrar que, atualmente, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça expressamente afirma que a prisão civil do depositário infiel não mais subsiste no Direito Brasileiro. Ver, por exemplo, BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, ERESP 149518, rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar, Corte Especial, julgado em 5/5/1999, publicado em 28/2/2000; Superior Tribunal de Justiça, HC 11918, rel. p/acórdão Min. Nilson Naves, Corte Especial, julgado em 20/10/2000, publicado em 10/06/2002; Superior Tribunal de Justiça, AgRg nos ERESP 489278, rel. Min. Hamilton Carvalhido, Corte Especial, julgado em 27/11/2003, publicado em 22/3/2004. O Superior Tribunal de Justiça tem entendido que, em relação à prisão do depositário infiel que descumpre ordem judicial, a Convenção Americana de Direitos Humanos não a veda, uma vez que não se trata de prisão civil por dívida. A respeito, ver, mais recentemente, Superior Tribunal de Justiça, HC 30981, rel. Min. Barros Monteiro, Quarta Turma, julgado em 4/3/2004, publicado em 24/5/2004; Superior Tribunal de Justiça, RHC 14423, rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro, Terceira Turma julgado em 5/6/2003, publicado em 4/8/2003; Superior Tribunal de Justiça, RHC 14563, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, Primeira Turma, julgado em 26/8/2003, publicado em 15/9/2003.

[10] RHC 79785, rel. min. Sepúlveda Pertence, Pleno, julgado em 29/3/2000, publicado em 22/11/2002. Quando do julgamento do HC 72131, o Ministro Sepúlveda Pertence, embora acompanhado a tese minoritária, preferiu não entrar no debate acerca da estatura hierárquica dos tratados de direitos humanos.

[11] Neste sentido, cf. Anexo 1: Exposição e Debates na Assembléia Nacional Constituinte (Audiência Pública da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais). In: CANÇADO TRINDADE, A. A. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, p. 163-176.

[12] Cf. CANÇADO TRINDADE, A. A. A interação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos direitos humanos, In: CANÇADO TRINDADE, A. A. **A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro**. 2 ed. San José: Instituto Interamericano de Direitos Humanos; Comitê Internacional da Cruz Vermelha; Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados; Governo da Suécia, 1996, p. 205-236; CANÇADO TRINDADE, A. A. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. v. 1. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997, p. 401-447, e CANÇADO TRINDADE, A. A. Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto à proteção dos direitos humanos nos planos internacional e nacional, **Boletim da Sociedade brasileira de direito internacional**, Brasília, n. 113-118, 1998, p. 88-89.

[13] PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 1996, p. 83-120.

[14] Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 77-95, 132-139.

[15] Cf. ALBUQUERQUE MELLO, Celso D. de. O § 2º do Artigo 5º da Constituição Federal, In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 25-26.

[16] Cf., *v.g.*, SIMMA, Bruno and ALSTON, Philip. The Sources of Human Rights Law: Custom, Jus Cogens and General Principles, **Australian Yearbook of International Law**, Canberra, v. 12, 1989, p. 103.

[17] Foi basicamente isso que defendi em meu **Tratados internacionais de direitos humanos e Constituição brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 319-321. As demais normas internacionais – sem natureza *jus cogens* – contidas em tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil teriam estatura apenas constitucional.

[18] E tal artigo certamente foi inspirado na IX Emenda à Constituição dos Estados Unidos da América, como adverte. Cf. SARLET, Ingo, *op. cit.*, p. 84.

[19] ADI 939, rel. min. Sydney Sanches, Pleno, julgado em 15/12/1993, publicado em 18/03/1994.

[20] Poder-se-ia afirmar que a Emenda Constitucional 45/2004 somente inovou no que diz respeito aos tratados de direitos humanos já ratificados ou que venham a ser ratificados pelo Brasil após a publicação da referida Emenda. Ou seja, os tratados ratificados anteriormente teriam estatura de normas constitucionais (originárias), enquanto os novos tratados ratificados poderiam vir a adquirir – caso preenchido o requisito do novo § 3º do Artigo 5º – estatura de normas constitucionais (derivadas, porém). Se se pretende preservar ao mínimo a força normativa das emendas constitucionais, essa conclusão merece ser rechaçada. Por mais que o presente autor seja simpático a soluções que abram ao máximo o escopo do Direito Interno ao Direito Internacional, não se pode deixar de reconhecer que as emendas constitucionais existem em virtude de disposição expressa da Constituição e não podem

simplesmente ser descartadas. Defender que a Emenda Constitucional 45/2004 nada mudou em relação aos tratados de diretos humanos a ela anteriores – que continuam eles tendo estatura de normas constitucionais originárias – significa esvaziar o conteúdo da Emenda. Se assim fosse, que função a Emenda cumpriria? Se a situação anterior (estatura constitucional originária dos tratados de direito humanos) era mais benéfica do ponto de vista da hierarquia dos tratados de direitos humanos, porque seria necessário mudar essa estatura somente para os tratados ratificados posteriormente a emenda (concedendo-lhes estatura de normas constitucionais derivadas)? Tal interpretação, embora favorável à prevalência do Direito Internacional, é inconsistente com um sistema jurídico que pretenda manter minimamente a força normativa das emendas constitucionais. Assim, todos os tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil estão submetidos às disposições da Emenda Constitucional 45/2004.

[21] Além do argumento da indivisibilidade e da interdependência, é possível trazer um exemplo recente correlato a essa problemática. A reforma constitucional Argentina de 1994 trouxe uma série de mudanças concernentes ao direito internacional dos direitos humanos. A mais importante delas é a que ficou consubstanciada no Artigo 75(22), que prescreve que alguns tratados de direitos humanos, elencados expressamente no referido dispositivo, possuem estatura constitucional. Os demais tratados de direitos humanos – é o que fica implícito – têm uma estatura supralegal, mas infraconstitucional. O que alguns comentaristas afirmam é que a escolha dos tratados com grau constitucional não foi resultado de um debate acerca da priorização de certos direitos humanos, mas de uma decisão que não foi tomada pelos principais atores transnacionais interessados na temática dos direitos humanos. Um problema similar pode acontecer no Brasil e, além do problema da interdependência e da indivisibilidade, a escolha de apenas alguns tratados para adquirirem a estatura constitucional pode gerar problemas graves relativamente a legitimidade das referidas escolhas. A respeito do caso da Argentina, ver o bem documentado artigo de LEVIT, Janet Koven, The Constitutionalization of Human Rights in Argentina: Problem or Promise? **Columbia Journal of Transnational Law**, New York, v. 57, n. 2, 1999, p. 319-320.

[22] Mesmo após a Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal confirmou esse entendimento no histórico julgamento acerca da constitucionalidade da Convenção 158 da OIT. BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADIMC 1480, rel. Min. Celso de Mello, Pleno, julgado em 4/9/1997, publicado em 18/5/2001.

[23] Ver, por exemplo, as Constituições da Espanha – Artigo 96(2) – e da Argenitna – Artigo 75(22).

[24] Por uma série de razões que aqui não cabem ser descritas, os juízes nacionais são extremamente reticentes em aplicar sejam normas de direito internacional, sejam decisões de tribunais internacionais. Tais recursos não são usados nem como meios obrigatórios e nem mesmo como meios persuasivos na aplicação de um caso concreto. A ausência de referência é, quase sempre, total. Para um estudo comparado sobre essas duas formas de aplicação do direito internacional pelo juiz interno: obrigatoriedade e persuasão, Cf. KNOP, Karen. Here and there: International Law in Domestic Courts, **New York University Journal of International Law and Politics**, New York, v. 32, n. 2, 2000, p. 501-535.

[25] Cf. BIANCHI, Andréa. International Law and US Courts: The Myth of Lohengrin Revisited, **European Journal of International Law**, Firenze, v. 15, n. 4, 2004, p. 761.

[26] KOSKENNIEMI, Martti. 'By their Acts You Shall Know Them…' (And Not by Their Legal Theories), **European Journal of International Law**, Firenze, v. 15., n. 4, 2004, p. 851.

Documentos

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, HC 72.131, rel. p/acórdão min. Moreira Alves, Pleno, julgado em 23/11/1995, publicado em 1º/8/2003.

_______. RE 206482, rel. min. Maurício Corrêa, Pleno, julgado em 27/5/1998, publicado em 5/9/2003.

_______. RHC 79785, rel. min. Sepúlveda Pertence, Pleno, julgado em 29/3/2000, publicado em 22/11/2002.

_______. ADI 939, rel. min. Sydney Sanches, Pleno, julgado em 15/12/1993, publicado em 18/03/1994.

_______. ADIMC 1480, rel. Min. Celso de Mello, Pleno, julgado em 4/9/1997, publicado em 18/5/2001.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 0ERESP 149518, rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar, Corte Especial, julgado em 5/5/1999, publicado em 28/2/2000.

_______. HC 11918, rel. p/acórdão Min. Nilson Naves, Corte Especial, julgado em 20/10/2000, publicado em 10/06/2002.

_______. AgRg nos ERESP 489278, rel. Min. Hamilton Carvalhido, Corte Especial, julgado em 27/11/2003, publicado em 22/3/2004.

_______. HC 30981, rel. Min. Barros Monteiro, Quarta Turma, julgado em 4/3/2004, publicado em 24/5/2004.

_______. RHC 14423, rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro, Terceira Turma julgado em 5/6/2003, publicado em 4/8/2003.

_______. RHC 14563, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, Primeira Turma, julgado em 26/8/2003, publicado em 15/9/2003.

Bibliografia

ALBUQUERQUE MELLO, Celso D. de. O § 2º do Artigo 5º da Constituição Federal, In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 25-26.

BIANCHI, Andréa. International Law and US Courts: The Myth of Lohengrin Revisited, **European Journal of International Law**, Firenze, v. 15, n. 4, 2004.

CANÇADO TRINDADE, A. A. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

_______. A interação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos direitos humanos. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro**. 2 ed. San José: Instituto Interamericano de Direitos Humanos; Comitê Internacional da Cruz Vermelha; Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados; Governo da Suécia, 1996, p. 205-236;

_______. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. v. 1. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

_______. Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto à Proteção dos Direitos Humanos nos Planos Internacional e Nacional, **Boletim da Sociedade brasileira de direito internacional**, Brasília, n. 113-118, 1998, p. 88-89.

GALINDO, George R. B. Reforma Constitucional e o problema da superioridade hierárquica dos tratados frente às leis internas, **Revista dos Tribunais – Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, n. 27, 1999, p. 143-153.

_______. **Tratados internacionais de direitos humanos e Constituição brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 319-321.

KNOP, Karen. Here and there: International Law in Domestic Courts, **New York University Journal of International Law and Politics**, New York, v. 32. n. 2, 2000, p. 501-535.

KOSKENNIEMI, Martti. 'By their Acts You Shall Know Them…' (And Not by Their Legal Theories), **European Journal of International Law**, Firenze, v. 15., n. 4, 2004, p. 851.

LEVIT, Janet Koven, The Constitutionalization of Human Rights in Argentina: Problem or Promise?, **Columbia Journal of Transnational Law**, New York, v. 57, n. 2, 1999, p. 319-320.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 1996.

RODRIGUES, Maurício Adreiuolo. Os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos e a Constituição, In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 153-191.

SAMPAIO, Laerte José Castro. Interpretação Constitucional sobre alienação fiduciária e prisão civil, In: MORAES, Alexandre de (coord.). **Os 10 Anos da Constituição Federal.** São Paulo: Atlas, 1999, p. 83-91

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SIMMA, Bruno and ALSTON, Philip. The Sources of Human Rights Law: Custom, *Jus Cogens* and General Principles, **Australian Yearbook of International Law**, Canberra, v. 12, 1989, p. 103.

CALIFÓRNIA OU DELAWARE? A FORMAÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DO COMÉRCIO DE RESÍDUOS PERIGOSOS*

Matilde de Souza
Paulo Esteves
Camila Penna
Lucas Grassi Freire**

Resumo

Este artigo analisa a evolução do regime internacional de comércio de resíduos perigosos. Encontra-se organizado em três passos: a primeira seção descreve o problema do transporte, manejo e armazenamento de resíduos perigosos e suas implicações ambientais. A segunda seção discute a convergência das políticas regulatórias dos Estados europeus e norte-americanos acerca do problema. A terceira seção identifica a ocorrência de exportação de externalidades negativas geradas pelo próprio processo de regulação doméstica nos países do Norte e a conseqüente construção do regime internacional de comércio de resíduos perigosos.

Abstract

This paper analyses the evolution of the international regime of hazardous waste trade. It is organized in three steps: the first part describes the problem of transportation, handling, and storage of hazardous wastes and its environmental consequences. The second part discusses the convergence of North American and European States' regulatory policies on the problem. The third part identifies the exporting of negative externalities generated by domestic regulation in Northern countries and the construction of the international regime of hazardous waste trade as a consequence.

Introdução

Em 1987, os comerciantes de resíduos perigosos, Gianfranco Raffaeli e Renato Pent, responsáveis pelas empresas Ecomar e Jelly Wax, respectivamente, firmaram contrato com o construtor nigeriano Sunday Nana com vistas ao armazenamento de 18.000 barris de resíduos perigosos em sua propriedade. Nos documentos de exportação, os resíduos foram identificados como substâncias relacionadas à construção e como resíduos químicos. Aproximadamente 100 funcionários foram mobilizados para o transporte dos resíduos que, após a concordância do governo italiano, foram embarcados para sua devolução ao país de origem. Muitos funcionários nigerianos, sem condições adequadas para o manejo dos resíduos, foram hospitalizados com queimaduras, náusea, etc. As autoridades portuárias italianas, por seu turno, ofereceram resistência ao descarregamento dos navios em seus portos, com o suporte de intensa

* Este artigo apresenta resultados parciais da pesquisa "Regulação doméstica e cooperação internacional: o processo de negociação do regime internacional de controle do transporte transfronteiriço, armazenamento e manejo de resíduos perigosos", financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

** Matilde de Souza é doutora em Ciências Humanas e professora da PUC Minas, Curso de Relações Internacionais. Paulo Esteves é doutor em Ciência Política e professor da PUC Minas, Curso de Relações Internacionais. Camila Penna e Lucas Grassi Freire são bacharelandos em Relações Internacionais, PUC Minas.

mobilização pública. Após meses de negociação, com os navios estacionados aguardando autorização de desembarque, os resíduos foram transportados para instalações adequadas onde foram, finalmente, armazenados.[1]

O caso do porto de Koko (Nigéria) é, certamente, uma das ocorrências mais conhecidas dos problemas gerados pelo comércio Norte-Sul de resíduos perigosos. Contudo, trata-se apenas de um exemplo que alcançou as manchetes da imprensa internacional e que despertou a atenção mundial para um problema que existe desde o final da década de 70: a exportação dos custos ambientais implicados na produção industrial dos países industrializados para os países em desenvolvimento e pobres. Os elevados custos decorrentes dos padrões de controle impostos sobre o tratamento de resíduos perigosos nos países industrializados terminaram por incentivar a constituição de uma atividade econômica relacionada ao transporte, manejo e armazenamento dos resíduos remanescentes da atividade industrial. Parcela significativa desse setor desenvolveu-se à sombra dos mecanismos de regulação cada vez mais exigentes dos países europeus e dos Estados Unidos, ajustando o custo de seus serviços às exigências e aos padrões impostos por esses Estados. Paralelamente, outra parte do setor fazia representar seus interesses junto aos centros de tomada de decisão, com vistas à homogeneização das políticas regulatórias desses países. Não obstante, o setor que permaneceu à margem dos mecanismos de controle dos Estados nacionais, oferecia à indústria produtora de resíduos perigosos uma alternativa mais econômica para o tratamento do seu subproduto tóxico. Tratava-se, nesse caso, de encontrar mercados menos regulados, ou eventualmente, não regulados – *waste heavens* – onde pudessem ser armazenados os resíduos que geravam custos adicionais à produção industrial.

Este artigo trata da emergência do regime internacional de comércio de resíduos perigosos nas décadas de 1980 e 90[2]. Nesse entrementes, a Convenção da Basiléia figura entre os mais importantes acordos internacionais na área ambiental. Datada de 1989, a Convenção prevê o controle do transporte transfronteiriço de resíduos perigosos, seu armazenamento e manejo. Os objetivos da Convenção são os de minimizar a geração de resíduos perigosos, controlar e reduzir seu transporte através das fronteiras com vistas à diminuição dos riscos à saúde humana e ambiental.

Embora diversos autores afirmem a dificuldade de se obter informações mais precisas sobre a geração, transporte, armazenamento e tecnologias de manejo de lixo perigoso, estudiosos da área admitem que a produção mundial desses dejetos teria aumentado 60 vezes entre os anos de 1945 e 1988. O Programa das Nações Unidas para o Meio-Ambiente (PNUMA) estima que entre 300 a 500 milhões de toneladas de lixo tóxico e perigoso são produzidas a cada ano. Considera-se que os países industrializados são responsáveis por aproximadamente 90% desse total de descartes, dos quais aproximadamente 10% seriam transportados através das fronteiras dos países em que foram produzidos; a maioria das exportações acontece entre os países desenvolvidos[3]. Essa porcentagem pode parecer pequena, mas significa que, a cada cinco minutos, um carregamento de lixo perigoso atravessa

as fronteiras dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) durante os 365 dias do ano, além dos carregamentos feitos para países não-membros da OCDE. [4]

Partindo de uma perspectiva institucionalista, que considera a política mundial como um mercado imperfeito, o artigo trata o comércio Norte-Sul de resíduos perigosos como uma falha de mercado cuja superação exige a cooperação entre Estados nacionais, nesse caso, mediante a construção do regime internacional de comércio de resíduos perigosos. O artigo encontra-se organizado em três seções. A primeira descreve os problemas gerados com a produção dos resíduos perigosos. O segundo passo analisa a evolução das políticas regulatórias entre países industrializados e constrói a hipótese de que, nesse ambiente, pode-se verificar o assim chamado Efeito Califórnia. Esse efeito se refere a processos de ajuste das políticas regulatórias nacionais em direção a padrões mais rígidos de controle dos processos de produção e intercâmbio de bens e serviços. Provas de sua ocorrência podem ser encontradas na identificação das principais tendências do setor de manejo de resíduos perigosos, bem como na evolução dos procedimentos adotados pelos Estados nacionais europeus e norte-americanos. A terceira seção analisa o chamado Efeito Delaware, decorrente do comércio Norte-Sul de resíduos perigosos e a construção do regime internacional de comércio de resíduos perigosos. Esse efeito se refere a um processo no qual, em ambientes competitivos marcados por padrões regulatórios distintos, verifica-se a redução generalizada do patamar de restrições até um ponto considerado subótimo. Nesse cenário, a superação da falha de mercado para provisão de bens públicos exige a cooperação internacional com vistas à produção de convergência entre suas políticas regulatórias. A convenção da Basiléia é tratada, assim, como um mecanismo de regulação que termina por conter os elementos geradores do Efeito Delaware.

1. O transporte, manejo e armazenamento de resíduos perigosos

Em termos gerais, lixo ou *resíduos perigosos* são “substâncias residuais cuja manipulação e depósito são, por sua natureza, perigosas, podendo causar morte, doenças ou ameaçar a saúde e o meio-ambiente quando manipuladas impropriamente”.[5] Em termos específicos, a definição de resíduos perigosos varia conforme a legislação doméstica e usualmente se baseia em testes de laboratório[6]. “Materiais perigosos” são aqueles materiais que têm ou que terão usos funcionais, além do potencial de determinar um risco considerável à saúde, à propriedade, ou ao meio-ambiente. Clapp apresenta um quadro em que informa alguns tipos de resíduos perigosos e possíveis efeitos desses para a saúde humana.[7]

Quadro 1 – Tipos de lixo tóxico e seus impactos na saúde humana [8]	
Lixo comumente exportado e seus componentes	**Impactos para a saúde.**
Bifenol Policlorado (PCB)	Disfunção reprodutiva; supressão do sistema imunológico.
Amianto (asbesto)	Doenças pulmonares; câncer.
Cloro	Problemas respiratórios; irritação da pele.
Dióxidos	Desordem reprodutiva; supressão do sistema imunológico.
Cromo	Problemas respiratórios e hepáticos; reações alérgicas na pele.
Solventes clorados	Dano neurológico; problemas hepáticos.
Pesticidas	A maior parte é cancerígena; problemas hepáticos.
Cinza de incinerador – normalmente contém metais como: chumbo, mercúrio, arsênio e cromo	Chumbo: desordem neurológica; danos renais e no sistema nervoso. Mercúrio: danos neurológico, hepático, renal; coma, morte; perigoso durante a gravidez. Arsênio: danos pulmonares e dos tecidos; prejudicial para o fígado e os rins; potencialmente fatal.
Bateria de ácido de chumbo	Contém chumbo.
Lixo e fragmentos de metal: freqüentemente contém chumbo, mercúrio, cobre e cádmio	Cobre: danos hepáticos; Cádmio: danos renais, problemas respiratórios, câncer, irritação no aparelho digestivo.
Lixo plástico: freqüentemente contém PVC	Sacos plásticos: perigoso por causa das toxinas ou bactérias de resíduos de conteúdos anteriores; libera fumaça altamente tóxica quando incinerados ou reciclados; PVC: danos hepáticos e neurológicos; câncer. Geralmente contém aditivos como cádmio, chumbo.
Pedaços de pneumáticos	Dificuldades respiratórias; reciclado pode levar à exposição a hidrocarbonetos cancerígenos; quando incinerados liberam fumaça altamente tóxica.
Componentes de computadores e eletrônicos: contém PVC, metais pesados e outros materiais tais como bifenol policlorado	Liberam fumaça altamente tóxica quando reciclados.
Restos de cabos: contém revestimento em chumbo, cobre ou PVC	Supressão do sistema imunológico, disfunção reprodutiva, contém carcinógenos humanos;

Para Kuhre[9], as principais fontes geradoras de resíduos perigosos são, além da indústria pesada, fontes biológicas, domicílios, transportadores, fazendas, organizações militares. O autor sugere que o manejo de resíduos perigosos pode ser feito mediante seu tratamento e armazenamento. As tecnologias de tratamento para resíduos perigosos podem ser classificadas em tecnologias de concentração, de destoxificação e de fixação. A "concentração" visa, principalmente, à redução do volume de resíduos perigosos e envolve processos físicos em geral, tais como precipitação, sedimentação, filtração, evaporação, troca iônica, adsorção, flutuação, centrifugação, osmose reversa, extração de solventes e carbono ativado. A "destoxificação" tem como principal objetivo reduzir a toxicidade do material. Em geral esse tipo de processamento envolve oxidação. O tratamento dado ao objeto pode, em geral, ser biológico ou químico (redução, oxidação, e neutralização). Tecnologias de "fixação" buscam a diminuição da mobilidade de produtos químicos perigosos.[10]

Como método de armazenamento, menciona-se a incineração.[11] Junto a ela, considera-se ainda a pirólise, um processo similar, mas endotérmico, que requer menor temperatura e é feito na ausência de oxigênio. Em geral, o armazenamento dos resíduos finais se dá em tonéis com especificação de alta segurança. O depósito dos resíduos incinerados é feito, em geral, no solo ou no oceano[12], mas são considerados também outros locais para depósito como, por exemplo, a atmosfera ou o espaço.[13]

O lixo perigoso pode ser classificado como reciclável ou não reciclável. O material não reciclável tem valor econômico inequivocamente negativo, enquanto o material reciclável tem valor positivo e pode ser considerado insumo para processos produtivos futuros, apesar de que, uma vez reutilizado, esse material se transforma em lixo para disposição final. Apesar de subproduto da atividade industrial, não se sabe, ao certo, a quantidade de lixo perigoso que é produzida anualmente, embora alguns estudos estimem uma produção da ordem de 400 milhões de toneladas/ano.[14]

Atividades econômicas relacionadas ao tratamento de resíduos perigosos se desenvolveram em função de demandas geradas pelos regulamentos domésticos ou pelas diretrizes de certificação de acordo com padrões internacionais.[15] Em 1985, por exemplo, os gastos estimados nos Estados Unidos para controle de poluição e gestão de resíduos eram de aproximadamente US$ 70 bilhões por ano.[16] Legislações mais rigorosas, entretanto, estimularam a atividade econômica em função do desenvolvimento de tecnologias de armazenamento, manejo e transporte do lixo perigoso, além das alterações que foram exigidas à atividade industrial geradora desse tipo de refugo. Exigências estabelecidas por políticas ambientais estimularam a reciclagem ou o reaproveitamento de material descartado tanto no que respeita aos processos produtivos, quanto no que se refere aos dejetos desse processo, gerando a criação de um novo setor industrial relacionado ao reaproveitamento e reciclagem de materiais.

No rastro das exigências ambientais para o manejo e armazenamento do lixo perigoso, é possível observar o desenvolvimento de um setor da atividade econômica altamente

especializado e concentrado em algumas empresas e países.[17] O crescimento do setor ocorreu rapidamente nos países da OCDE com a evolução da tecnologia de tratamento de resíduos e com o aumento absoluto da geração desse tipo de material. No caso de países industrialmente mais avançados, os maiores desenvolvimentos ocorreram na redução da geração de resíduos perigosos nos processos industriais, efetuada pelas próprias empresas responsáveis por essas indústrias.[18]

Segundo Elkington e Shopley, as tecnologias para tratamento de lixo, principalmente de resíduos perigosos, têm alto custo, de modo que o tratamento de resíduos era, e permanece, um problema nas economias centrais. Ele é também, e em proporções ainda maiores, um problema para os países intermediários que passam a contar com um volume de lixo antes inimaginável. Como as tecnologias para processamento de resíduos perigosos são muito caras, o planejamento das grandes indústrias passou a priorizar várias formas de redução de geração desses resíduos.[19]

2. Efeito Califórnia? A regulação do transporte, manejo e armazenamento do lixo perigoso na América do Norte

As políticas de controle da produção, manejo, transporte e armazenamento de resíduos perigosos tiveram origem na segunda metade da década de 1960 nos países da América do Norte e da Europa. Tais políticas têm cinco componentes essenciais: (i) definição e identificação dos resíduos perigosos; (ii) garantia de seu tratamento conforme estritos padrões de segurança; (iii) estabelecimento de padrões de segurança ambiental para seu transporte e armazenamento; (iv) redução da produção de resíduos perigosos e adoção de tecnologias limpas; e (v) estabelecimento de infra-estrutura necessária ao monitoramento e à execução das políticas de controle dos resíduos perigosos.[20] Como percebeu O'Neill, os três primeiros componentes são elementos tradicionais do processo de gestão de resíduos. O quarto elemento é resultante de desenvolvimentos recentes que dizem respeito, de um lado, ao esgotamento da capacidade de tratamento de resíduos perigosos *vis-à-vis* o volume produzido e, de outro, às pressões de grupos ambientais para a substituição de tecnologias tradicionais por tecnologias ambientalmente sustentáveis. Outra transformação, objeto de estudo deste artigo, diz respeito ao quinto componente. Trata-se da expansão das políticas e dos mecanismos regulatórios da arena doméstica para a arena internacional. Com efeito, como se verá a seguir, a formulação de políticas regulatórias nos países desenvolvidos teve como conseqüência sua expansão regional.

Os Estados Unidos foram pioneiros na adoção de medidas de controle do manejo e do armazenamento de resíduos perigosos. De fato, em 1965, para encorajar métodos ambientalmente sadios para eliminação de resíduos de atividades domésticas, municipais, comerciais e industriais, o Congresso norte-americano criou a primeira lei federal que regulava essas atividades: o *Solid Waste Disposal Act*. Em 1976 essa lei foi emendada com a

aprovação do *Resource Conservation and Recovery Act (RCRA)*. O RCRA é uma extensa e abrangente legislação que regulamenta estritamente todas as atividades relacionadas aos resíduos perigosos. Entre suas exigências está uma série de padrões aplicáveis aos geradores, transportadores e proprietários ou operadores de instalações de tratamento, armazenamento e eliminação de resíduos perigosos. Mais do que isso, quando foi adotado, o RCRA determinou que a *Enviromental Protection Agency (EPA)* assumisse a responsabilidade de monitoramento e de execução dos procedimentos exigidos por lei, dotando a agência de instrumentos para tal. Assim, cabia à EPA a emissão de permissões para o tratamento, armazenamento e eliminação de resíduos perigosos, a autorização de programas para tratamento dos resíduos e a realização de inspeções às instalações de tratamento. A adoção de uma legislação mais rígida e a conseqüente imposição de uma série de exigências em relação aos resíduos perigosos são fatores que aumentaram os custos para seu tratamento no plano doméstico.

Diante da eventual exportação dos resíduos perigosos para seus vizinhos, Estados Unidos e Canadá concluíram, em 1986, acordo bilateral concernente ao transporte transfronteiriço de lixo perigoso.[21] Sob os termos do acordo, os países permitem a importação, exportação e trânsito de resíduos perigosos através de sua fronteira, para posterior tratamento, armazenamento e eliminação. O acordo prevê mecanismos estritos de monitoramento do transporte transfronteiriço para garantir, na medida do possível, que tais transportes se conformem às exigências domésticas dos dois países. Para isso, estabeleceu-se um sistema de notificações segundo o qual a autoridade responsável do país exportador deve comunicar a intenção do intercâmbio àquela do país importador e, se nenhuma resposta por parte do importador for recebida em um prazo de até 30 dias, a remessa de resíduos é considerada, pelo exportador, como automaticamente autorizada. O acordo prevê também um sistema de seguro ou outra garantia financeira para as terceiras partes que possam sofrer danos resultantes do transporte. Em relação à execução, as partes do acordo se comprometem a fazer cumprir dentro de sua jurisdição os regulamentos de suas respectivas legislações.[22]

Acordo semelhante foi celebrado com o México. O acordo permite o transporte transfronteiriço de resíduos perigosos desde que observadas as legislações domésticas[23] e, naturalmente, os termos da tratativa. No tocante à informação, a autoridade designada do país exportador deve notificar a autoridade competente no país importador e receber seu consentimento pelo menos 45 dias antes da data planejada para o embarque. A notificação deve conter as seguintes informações: a referências do exportador, a descrição do tipo de resíduo a ser exportado, a freqüência estimada com a qual os resíduos serão exportados, a quantidade aproximada do total de resíduos, o ponto de entrada no país importador, o meio de transporte, uma descrição do tratamento a que os resíduos serão sujeitos e, finalmente, as referências do destinatário.

A primeira lei de âmbito nacional para controle de resíduos tóxicos na Alemanha, o *Safe Disposal of Waste Act* é datada de 1972. A lei tinha como objetivo central o controle de depósitos de lixo que, segundo suas disposições, seriam, então, de responsabilidade de

governos locais ou regionais.[24] Em que pese ao sucesso na implementação dessa lei, seu objeto resumia-se ao tratamento final de resíduos tóxicos, uma vez que não continha nenhuma provisão relativa ao controle e à redução da produção desses resíduos, cujo crescimento considerava-se superior à capacidade de sua eliminação. A diminuição do volume de resíduos tóxicos produzidos no país foi objeto de nova lei, elaborada em 1986: o *Waste Avoidance and Management Act*. A lei amplia o escopo da legislação para resíduos tóxicos, enfatizando a necessidade de diminuição do volume de resíduos produzido no país.[25]

A primeira legislação relativa ao controle dos resíduos perigosos formulada em âmbito nacional na Grã-Bretanha foi o *Control of Pollution Act* (COPA), de 1974. A lei, dividida em quatro grandes áreas, continha não apenas provisões acerca do (i) controle de lixo, mas também se dirigia a outros problemas ambientais, quais sejam: poluição da água (ii), sonora (iii) e da atmosfera (iv). Tal legislação entrou em vigor nos anos seguintes por intermédio de uma série de ordenamentos. A primeira parte da lei, concernente ao “lixo no território”, contém uma classificação sobre o que se entende por “lixo” e o que deve ser considerado como “lixo controlado” (tipo de lixo a ser regulado pelas provisões do COPA).[26] Segundo o COPA, é considerado um ato de ofensa depositar, permitir ou causar o depósito de “lixo controlado” na terra, a não ser nos sítios autorizados para tal. No tocante às autoridades responsáveis por controlar o depósito de lixo, o COPA define como “autoridade de eliminação” (*disposal authority*) o Conselho de um condado no caso da Inglaterra, o Conselho de um distrito no caso do País de Gales, e o Conselho de um distrito ou ilha no caso da Escócia. A autorização para operação de depósitos de lixo controlado pode ser obtida somente por uma “autoridade de eliminação”. Cabe ressaltar, todavia, que o COPA continha uma provisão especial para certos tipos de lixo, considerados como perigosos ou intratáveis, e denominados de “lixo especial”. Essa provisão dava ao Secretário de Estado a autonomia e o poder para criar novos regulamentos relativos ao manejo e depósito desse tipo específico de lixo. Com efeito, de acordo com a Sessão 17 (1), Parte I do COPA:

> Se o Secretário de Estado considerar que o lixo controlado de qualquer tipo é ou pode ser perigoso ou de difícil eliminação (...) deve ser seu dever formular provisões por meio de regulamentos para a eliminação de lixo desse tipo.[27]

Em 1980 foi adotado o *Control of Pollution (Special Waste) Regulations* pelos Secretários de Estado da Inglaterra, Escócia e País de Gales. Esse regulamento recebeu duas emendas: *Transfrontier Shipment of Hazardous Waste Regulations* (1988) e *Control of Pollution Regulations* (1989), tendo sido aquela a primeira regulamentação britânica sobre o transporte transfronteiriço de resíduos perigosos. Tal regulamento determina as condições para o transporte transfronteiriço de resíduos perigosos, mantendo o conceito de “autoridade de eliminação” de 1974. No tocante às funções dessas autoridades de eliminação, o regulamento prevê alguns procedimentos para o reconhecimento ou para objeção ao transporte de resíduos perigosos para a Grã-Bretanha. Dentre elas, destaca-se a necessidade de que o co-signatário envie, com

antecedência, uma notificação à autoridade de eliminação, que deverá, em um prazo de um mês, reconhecer ou manifestar sua objeção ao transporte, acionando os órgãos competentes.

Na Itália, a regulação do manejo e armazenamento de resíduos perigosos tem origem em 1982, com o Decreto do Presidente da República (Dpr nº 915), de 10 de setembro de 1982. Foi por tal decreto, com força de lei, que primeiro se organizou a classificação do lixo em diferentes categorias, quais sejam: urbano, especial, tóxico e nocivo. O decreto estabeleceu deveres e responsabilidades específicos para os produtores de lixo segundo o princípio do poluidor-pagador. Ademais, a eliminação do lixo passou a ser, a partir de 1982, responsabilidade também dos produtores. A lei de 1982 estabeleceu métodos de autorização para eliminação e definiu a documentação necessária para as atividades de manejo, como, por exemplo, documentos para transporte e registros de carregamento e descarregamento.[28]

No tocante à designação de autoridades responsáveis para controlar o manejo de resíduos perigosos no país, a Itália, ao contrário da Alemanha, adotou um arranjo menos centralizado, com funções compartidas por diversas unidades políticas. Para Cifani, et al., "o decreto atribui funções, papéis e jurisdições específicas a vários níveis institucionais de administração pública (nacional, regional, provincial e municipal)"[29]. Segundo os autores, essa excessiva estratificação seria um dos fatores a que se poderia atribuir o insucesso na implementação desta primeira lei italiana: a "Dpr 915/83 não foi capaz de garantir controle organizado do problema do lixo, em parte devido a estratificação das regulações subseqüentes e dos decorrentes problemas de aplicação".[30]

Em 1984, com a aprovação das Deliberações do Comitê Interministerial, alguns dos mecanismos de controle criados pelo Decreto 915/82 foram ampliados e aprofundados. Com efeito, as deliberações do Comitê definiram normas técnicas para a construção e para o manejo de instalações destinadas à eliminação e à incineração de resíduos tóxicos, além de estabelecer um novo critério para a classificação de lixo como lixo tóxico, baseando-se na presença e na concentração de uma ou mais substâncias perigosas. Contudo, as disposições, tanto dessa declaração quanto do decreto de 1982, resultaram em problemas de interpretação e aplicação que não foram resolvidos pelos decretos subseqüentes.[31]

O Decreto Ronchi, ou Decreto Legislativo 22/97 (1997), alterou, em grande parte, a natureza e o enfoque da legislação italiana para o controle de resíduos tóxicos. Esse decreto revoga toda a legislação anterior sobre o tema e integra as últimas resoluções da Comunidade Européia no sistema legal italiano[32]. Por intermédio dele, o Estado italiano dirige suas políticas para a recuperação e para a diminuição da produção dos resíduos perigosos. Algumas das provisões desse decreto foram: o rearranjo de objetivos e de autoridades, atribuindo responsabilidades a todos os envolvidos, desde produtores a instituições locais, passando por conselhos de controle e definindo responsabilidades específicas na organização das várias fases do manejo de lixo – produção, coleta, reciclagem e eliminação. Há, ainda, uma reclassificação do lixo perigoso, baseando-se agora em sua origem e em categorias de perigo.

Quadro 2: Evolução da Regulação do Transporte, Manejo e Armazenamento do Lixo Perigoso em Países Desenvolvidos

	Estados Unidos da América	Alemanha	Reino Unido	Itália
1965	Solid Waste Disposal Act			
1972		Safe Disposal of Waste Act		
1974			Control of Pollution Act	
1976	Resource Conservation and Recovery Act			
1980			Control of Pollution (Special Waste) Regulations	
1982				Decreto do Presidente da República (Dpr no. 915)
1984		Waste Av oidance and Management Act		Deliberações do Comitê Interministerial
1988			Transfrontier Shipment of Hazardous Waste Regulations Control of Pollution Regulations	
1989			Control of Pollution (Ammendment) Act	
1991		Packaging Ordinance		
1994			Transfrontier Shipment of Waste Regulations	
1997				Decreto Ronchi

Do ponto de vista regional, o processo de integração europeu acompanhou e reforçou a formulação de políticas de controle dos resíduos perigosos nos países-membros. Em julho de 1975, o Conselho das Comunidades Européias, órgão representativo da então Comunidade Econômica Européia (CEE), adotou uma resolução relativa aos resíduos perigosos: *Waste Framework Directive*.[33] Elaborada ainda em um contexto de fortalecimento da integração européia como um Mercado Comum, essa resolução considerava que as diferenças entre as legislações nacionais para o controle dos resíduos perigosos poderiam criar condições de concorrência desiguais, incidindo negativamente sobre o funcionamento do Mercado Comum. Previa, assim, a convergência das legislações dos países-membros e defendia a aplicação de uma regulamentação eficaz e coerente capaz de, ao mesmo tempo, contribuir para a eliminação dos resíduos perigosos bem como para a manutenção das condições de concorrência no mercado em processo de integração.

Sob a diretiva do Conselho, os Estados-membros da CEE se comprometeram a designar autoridades competentes em seu território que estariam encarregadas de planificar, organizar, autorizar e fiscalizar as atividades de eliminação dos resíduos. Além disso, segundo o artigo oitavo desta diretiva, qualquer estabelecimento ou empresa responsável pelo tratamento, armazenamento ou eliminação de resíduos deveria obter uma autorização do órgão competente. Essas empresas estariam sujeitas também a inspeções da autoridade competente de três em três meses para verificação do cumprimento das normas de autorização. Ademais, todos os Estados membros da CEE deveriam apresentar à Comissão, de três em três anos, um relatório sobre a situação da eliminação dos resíduos em seu território. A resolução estabeleceu ainda que, de acordo com o princípio "poluidor-pagador", os custos de eliminação dos resíduos seriam atribuídos ao detentor, que remetia os resíduos a um coletor ou a uma das empresas autorizadas, aos detentores anteriores ou ao produtor do produto gerador de resíduos.

Em 1976 foi realizada, em Barcelona, a Convenção para a Proteção do Mar Mediterrâneo contra a Poluição[34], que entrou em vigor dois anos depois, e da qual participaram os países que possuem águas territoriais no Mediterrâneo. Essa convenção visava prevenir e acabar com a poluição do Mar Mediterrâneo, causada pelo despejo de resíduos perigosos por navios e porta-aviões, ou resultante de atividades de exploração do território, da costa e do leito do mar. A Convenção previa também um sistema de monitoramento, segundo o qual as partes deveriam designar autoridades competentes para monitorar as áreas sob jurisdição nacional. A cooperação científica e tecnológica também foi abordada pela Convenção. Segundo ela, as partes deveriam se comprometer a cooperar com a provisão de assistência técnica nos campos relacionados à poluição marinha, priorizando os países em desenvolvimento da região.

Em 1991 foi elaborada a *Hazardous Waste Directive* que, associada à resolução de 1975, compõe o quadro regulatório da União Européia acerca do controle de resíduos perigosos. Com efeito, entre 1989 e 1993 foi elaborada uma série de diretivas que tratavam de especificar

os parâmetros básicos de manejo, transporte e armazenamento de resíduos perigosos. O Quadro 3 apresenta, sumariamente, a evolução das políticas regulatórias da União Européia:

Quadro 3: Evolução da Regulação do Transporte, Manejo e Armazenamento de Resíduos Perigosos na União Européia	
1975	Waste Framework Directive
1989	Waste Incineration
1991	Hazardous Waste Directive
1993	Shipment of Waste
1994	Hazardous Waste Incineration

A partir da diretiva do Conselho da CEE, em 1975, alguns dos maiores importadores e exportadores de resíduos perigosos no continente passaram a formular e a adaptar suas legislações domésticas referentes ao controle e ao manejo desses resíduos de modo a ajustá-las às provisões da diretiva de 1975, como foi o caso da Alemanha, Grã-Bretanha e Itália. Como país europeu pioneiro na adoção de uma legislação para o controle e gestão de resíduos tóxicos, a Alemanha é hoje um dos principais exportadores desses resíduos na União Européia. De fato, a formulação e a implementação de regulação rígida a partir do início da década de 70, voltada tanto para a produção quanto para a eliminação de resíduos tóxicos, resultaram em um aumento dos custos de realização dessas atividades domesticamente, o que, por sua vez, aumentou o incentivo para exportação desses resíduos para países de legislação menos rígida. Acrescente-se a isso o fato de que o foco da legislação alemã mudou gradativamente nas últimas três décadas da melhoria nos padrões ambientais das instalações de processamento de resíduos perigosos para a diminuição de sua produção.

A evolução das políticas de controle dos resíduos perigosos foi largamente influenciada pela OCDE. Desde 1976 a Organização se debruçou sobre o problema, produzindo estudos e recomendações de políticas e de procedimentos a serem adotados por seus membros.[35] Em 1976, a OCDE elaborou uma recomendação para a Política Compreensiva de Gestão do Lixo que estabelecia uma série de diretrizes para o tratamento dos resíduos perigosos nos países membros. Mais tarde, em 1984, reconhecendo que vários desses países geravam uma quantidade substancial de resíduos perigosos e que uma proporção significativa desses resíduos estava sujeita a movimentos transfronteiriços, e considerando, ainda, que a gestão eficiente e ambientalmente sadia de resíduos tóxicos poderia justificar esses movimentos (uma vez que facilitava a utilização de instalações apropriadas para eliminação, localizadas nos diversos países membros), a OCDE adotou a Decisão e Recomendação sobre os Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos. Essa decisão recomendava os seguintes procedimentos para os movimentos transfonteiriços: (i) as entidades concernentes devem se abster de participar em transportes que não estejam de acordo com os regulamentos domésticos; (ii) as entidades responsáveis pelo transporte deveriam ser autorizadas pela autoridade competente; (iii) tais entidades devem prover

uma notificação contendo informações acerca da origem, natureza, composição, quantidade, condições de transporte dos resíduos perigosos, riscos ambientais envolvidos, tipo de tratamento e identidade de todos os envolvidos no processo de eliminação.[36]

Em 1985 a OCDE realizou em Basiléia, Suíça, uma Conferência sobre Cooperação Internacional para o Transporte Transfronteiriço de Resíduos Perigosos, na qual se decidiu desenvolver um sistema para controle efetivo de tais movimentos[37]. Esse sistema incluiria instrumentos apropriados da OCDE, tais como futuras diretivas de seu Conselho que cobririam exigências quanto à notificação, identificação e controle dos movimentos transfronteiriços, assim como um acordo internacional de caráter legalmente vinculante. Para o desenvolvimento desse sistema, os seguintes temas foram tratados: (i) desenvolvimento de um sistema acordado para a definição das propriedades, características e classificação dos resíduos e harmonização de padrões técnicos para seu manejo; (ii) estabelecimento de um sistema único de notificação, identificação e controle do movimento transfronteiriço e definição de um procedimento adequado para substâncias destinadas à reciclagem; (iii) desenvolvimento de princípios e de entendimentos comuns dos países da OCDE em relação à exportação para países não-membros; (iv) questões de caráter legal, a saber, avaliação das possíveis conseqüências da designação de obrigações específicas para as partes envolvidas; análise do papel das garantias de seguro compensatórias e financeiras; avaliação dos instrumentos econômicos apropriados para o manejo e para o movimento de resíduos perigosos; e avaliação de impactos econômicos de tais políticas. A resolução continha também uma recomendação aos países da OCDE para que tomassem iniciativas necessárias à implementação dessas decisões, com vistas a esboçar um acordo internacional até o final de 1987.[38]

Um ano após essa Conferência, os países da OCDE adotaram uma nova resolução que estabelecia medidas designadas a facilitar a harmonização de suas políticas concernentes ao movimento transfronteiriço de resíduos tóxicos para disposição final fora da área da OCDE.[39] Decidiu-se, pois, que os Estados-membros deveriam (i) controlar e monitorar a exportação de resíduos perigosos para qualquer destino fora da área da OCDE, (ii) aplicar mecanismos de controle não menos restritos ao movimento transfronteiriço envolvendo países não-membros que aqueles aplicados aos países-membros, (iii) proibir a exportação para países não-membros sem o consentimento desses países e sem notificação anterior e, (iv) proibir a exportação de resíduos perigosos a um país não-membro, a menos que esses resíduos fossem destinados a uma instalação adequada para o depósito. [40]

Em 1988, a OCDE adotou outra resolução, dessa vez destinada à definição da natureza dos resíduos tóxicos.[41] Essa definição foi feita com vistas a permitir a implementação das três decisões anteriores, tendo sido emendada em 1994 para a inclusão de novos tipos de resíduos. Após um ano, em janeiro de 1989, a OCDE adotou a Resolução para o Controle do Transporte Tranfronteiriço de Resíduos Perigosos, preparatória para a Conferência Global, que se realizou dois meses depois na Basiléia. Nessa resolução, os países reconheceram os avanços obtidos até então no controle do transporte transfronteiriço de resíduos perigosos em âmbito regional e reafirmaram sua intenção de continuar seus esforços nesse sentido,

endossando, ademais, a necessidade de criação de um sistema internacional para esse controle e reconhecendo que havia uma inter-relação essencial entre o sistema regional e o internacional. A resolução reconheceu, ainda, que o trabalho feito pela OCDE com vistas a promover abordagens comuns entre os países-membros contribuiu para as negociações contínuas da Convenção Global. Os países-membros da OCDE afirmaram sua intenção de continuar esses esforços, com o objetivo de alcançar, no menor período possível, uma conclusão para a referida Convenção.

A expansão das políticas regulatórias na América do Norte e na Europa em uma direção claramente convergente, conforme descrita acima, pode ser tomada como evidência do Efeito Califórnia ou "*race to the top*". O Efeito Califórnia é um modelo de comportamento de empresas que, diante da oportunidade de atuação em mercados altamente regulados, ajustam seus próprios padrões àqueles requeridos nesses mercados. Uma vez que tais empresas tenham se ajustado a padrões mais elevados, irão, por razões de economia de escala, pressionar seus respectivos governos para a adoção dos mesmos padrões requeridos externamente. Assim, conforme Vogel e Kagan, do ponto de vista da empresa, "a adoção de padrões regulatórios mais elevados pode oferecer vantagem diante de seus competidores domésticos que não tenham se ajustado a políticas regulatórias mais exigentes".[42] Nesse sentido, o Efeito Califórnia se refere a processos de integração de mercados que resultam em ajustes das políticas regulatórias nacionais em direção a padrões mais rígidos de controle dos processos de produção e de intercâmbio de bens e serviços.

O exame da evolução das políticas de controle dos resíduos perigosos na América do Norte e na Europa revelou dois aspectos consistentes com a hipótese da ocorrência do "Efeito Califórnia". Em primeiro lugar, o desenvolvimento de um setor da atividade econômica relacionado diretamente com o manejo de resíduos perigosos, cujos interesses não são necessariamente coincidentes com aqueles dos produtores desses resíduos. Com efeito, o desenvolvimento de procedimentos públicos de controle da produção e manejo de resíduos perigosos terminou por gerar um processo complexo de tratamento dos resíduos perigosos que envolve vários atores cujos interesses não são necessariamente coincidentes[43]:

1. Produtores de Resíduos Perigosos: os produtores são, em geral, grandes corporações industriais. Em muitos casos, especialmente na indústria química, que produz resíduos perigosos em grande escala, os produtores internalizaram os custos de manejo e armazenamento dos resíduos em sua própria estrutura organizacional. Em outros casos, contudo, o produtor desses resíduos busca empresas especializadas em comércio de resíduos perigosos para seu transporte e armazenamento. Nesses casos, o produtor remunera os serviços do comerciante que irá resolver o problema da destinação final dos resíduos perigosos.

2. Comerciantes (*brokers*): são intermediários de todo o processo. Há dois tipos de *brokers*. O primeiro tipo refere-se a empresas altamente especializadas e verticalizadas que são responsáveis pela coleta, transporte, manejo e armazenamento temporário dos resíduos perigosos. O segundo tipo é apenas um intermediário que irá encontrar transportadores e armazenadores que se responsabilizarão por essas atividades. Nesse caso, o *broker* deverá remunerar os transportadores e armazenadores.

3. Transportadores: são responsáveis pelo transporte dos resíduos até as instalações onde ocorrerá seu armazenamento. Os transportadores são legalmente responsáveis pelos resíduos durante o período de transporte.

4. Armazenadores (*disposal agents*): trata-se do elo final da cadeia ou fluxo de tratamento dos resíduos perigosos. Os armazenadores são responsável pela segurança dos resíduos perigosos sob sua guarda.

Como percebeu O'Neill, do ponto de vista das empresas que atuam no setor, a manutenção do comércio de resíduos perigosos para tratamento e reciclagem bem como a recuperação de materiais e a geração de energia constituem objetivos primários dos pleitos particulares por maior regulamentação:

> Na União Européia a influência da indústria de manejo de lixo tem sido central: algumas indústrias defendem que a União Européia adote regulamentos mais severos, uma vez que são elas as únicas que podem cumpri-los. São essas empresas que fazem pressão por controles ainda maiores sobre as atividades do setor. Tais empresas provêem serviços específicos no setor de manejo de resíduos perigosos: coleta, transporte, reciclagem e incineração em uma grande área geográfica. Sua estratégia inclui o reforço do mandato da União Européia que inclui a harmonização e reforço das políticas regulatórias de seus membros.[44]

Tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, trata-se de um setor altamente concentrado e especializado. O Quadro 4 apresenta as principais empresas do setor, seu país de origem e sua área de atuação:

Quadro 4: principais empresas do setor de manejo de resíduos perigosos[45]

Empresa	País de Origem	Área de Atuação
Waste Management Inc	Estados Unidos da América	Estados Unidos da América
Allied Waste Industries	Estados Unidos da América	Estados Unidos da América
Onyx	França	Europa, América do Norte, Ásia/Pacífico América Latina, Norte da África e Oriente Médio
Sita	França	Europa, Ásia/Pacífico, América Latina, Norte da África e Oriente Médio
Republic Services	Estados Unidos da América	Estados Unidos da América
RWE Umwelt	Alemanha	Europa
Rethmann	Alemanha	Europa, Ásia/Pacífico
Shanks	Reino Unido	Europa
Biffa	Reino Unido	Europa

À exceção das empresas norte-americanas, que operam exclusivamente no mercado doméstico, às empresas que já se estabeleceram em diversos continentes claramente interessa a expansão internacional das políticas regulatórias européias, por razão de economia de escala. Com efeito, tais empresas têm advogado, por intermédio de seus órgãos de representação de interesses, no caso específico da União Européia, a convergência dos procedimentos de controle e a consistência dos mecanismos de monitoramento e de execução com vistas à produção de economia de escala e à diminuição de custos de transação. Não por acaso, nos últimos 15 anos, verificou-se intensa atividade de *lobbying* das associações que representam os interesses das empresas do setor junto aos governos dos países-membros, assim como junto aos órgãos de tomada de decisão da União Européia.[46]

Para além da dinâmica competitiva, que pode conduzir à elevação dos padrões exigidos aos atores de mercado, sustentando, assim, a hipótese da ocorrência do Efeito Califórnia entre os países industrializados[47], deve-se considerar, ainda, o papel da cooperação internacional na convergência das políticas regulatórias nacionais com relação ao controle dos resíduos perigosos.[48] Pode-se perceber a articulação de duas variáveis na produção do comportamento cooperativo por parte dos Estados. Em primeiro lugar, as dinâmicas de integração na América do Norte e Europa que, associadas ao crescente movimento de resíduos perigosos através das fronteiras nacionais, apontavam a possibilidade de integração dos mercados de tratamento dos resíduos e da eventual concentração desse setor nos Estados mais pobres ou menos exigentes em termos de políticas regulatórias (Espanha e Portugal, no caso da Europa e México no caso da América do Norte). Particularmente revelador é o comportamento dos Estados Unidos, que associaram a expansão da política regulatória doméstica à negociação bilateral com México e Canadá. Tal comportamento permite perceber que a eficácia de determinadas políticas regulatórias, em especial na área ambiental, é dependente da convergência internacional em torno de padrões e de procedimentos comuns. A segunda variável diz respeito ao papel das organizações internacionais, especialmente a OCDE e a União Européia na produção da convergência das políticas domésticas em relação aos resíduos perigosos na direção de sua expansão e enrijecimento.

3. Efeito Delaware? A formação do regime internacional de comércio de resíduos perigosos

Segundo Berger, o aumento da produção de resíduos perigosos nos países industrializados ampliou o problema de seu armazenamento, sendo a exportação uma solução encontrada pelos atores envolvidos.[49] De fato, estima-se que, ao final da década de 1980, aproximadamente 9% dos resíduos perigosos dos países da OCDE tenham sido exportados (30 milhões de toneladas). O comércio desses resíduos concentrou-se largamente entre países da OCDE cujas políticas regulatórias já se encontravam em processo de convergência, como se viu na seção anterior.[50] Porém, o aumento da comercialização e do transporte

transfronteiriço do lixo na década de 1980 tornou-se uma questão de política internacional que se estruturou como um conflito Norte-Sul. Admite-se que os principais produtores de lixo perigoso são as economias avançadas, como demonstrado no Quadro 5. O aumento da produção de resíduos perigosos em certos setores industriais resultou em processo de elevação dos custos de produção nesses segmentos. Tal elevação decorre do concurso de três fatores articulados: (i) custos decorrentes dos procedimentos de manejo, transporte e armazenamento impostos pelas políticas regulatórias; (ii) custos decorrentes da resistência de governos locais em abrigar instalações de processamento de resíduos perigosos; e (iii) custos relativos à transformação dos processos produtivos. A elevação dos custos de tratamento dos resíduos perigosos, combinada, de um lado, ao esgotamento dos sítios destinados ao seu armazenamento e, de outro, às baixíssimas exigências dos países em desenvolvimento, conduziu parcela significativa do setor a voltar seus olhos em direção aos mercados do Hemisfério Sul.

Quadro 5 – Volume de lixo perigoso gerado – 1988[51]

País	Volume de lixo (milhões de toneladas/ano)
Estados Unidos	275
OCDE Europa	30
Leste Europeu	25
Demais países	20

Considerados apenas os impactos das políticas regulatórias, estudos apontam que, em 1988, os custos de armazenamento de resíduos perigosos em países em desenvolvimento variavam de U$2,50 a U$50 por tonelada, enquanto, nos países da OCDE, variavam de U$100 a U$2000.[52] Para Otieno, a falta de regulação adequada em alguns países importadores é um dos elementos que informam a preocupação com a exportação de dejetos perigosos; países em desenvolvimento possuíam pouco controle sobre procedimentos de transporte, manejo e armazenamento desses resíduos.[53] Adicionalmente, deve-se considerar que muitas vezes o transporte é feito de forma clandestina por empresas do setor, principalmente em situações nas quais existe pouca ou nenhuma regulação ambiental para o seu depósito e manejo. Assim, estima-se que aproximadamente 5,2 milhões de toneladas de resíduos perigosos foram exportadas para países do Leste Europeu e para países em desenvolvimento entre 1986-1990.[54] De acordo com o Secretariado da Convenção da Basiléia,

> No final dos anos de 1980, uma rede de regulamentos ambientais nos países industrializados conduziu ao aumento dramático nos custos de armazenamento de resíduos perigosos. Em busca de formas mais baratas de tratamento do problema, os comerciantes de lixo tóxico começaram a enviá-lo para países em desenvolvimento e para o Leste europeu. Quando esta atividade foi trazida à público, a indignação internacional conduziu à adoção da Convenção da Basiléia.[55]

Na mesma direção, Jennifer Clapp observa que o problema da transferência de lixo perigoso dos países ricos para os países pobres é decorrência do processo de integração econômica. Segundo a autora, os fluxos globais de comércio e investimento facilitaram a realocação desse tipo de material em função dos progressos que se verificam na legislação dos países ricos e do déficit de regulação por parte dos países em desenvolvimento. A heterogeneidade dos padrões de controle dos processos de manejo, transporte e armazenamento de resíduos perigosos poderia gerar uma corrida dos atores econômicos em direção aos países menos exigentes em termos de políticas regulatórias e, eventualmente, desencadear o fenômeno que ficou conhecido como "*race to the bottom*" ou "efeito Delaware". Admite-se que a regulação gera custos adicionais aos atores que são objeto dos controles impostos pelo Estado. Assim, o efeito Delaware combina um duplo movimento: (i) atores dotados de capacidade de se mover através de diferentes jurisdições irão buscar aquelas com menores exigências e em conseqüência menores custos; (ii) governos, por seu turno, tenderão a relaxar as exigências de suas políticas regulatórias com vistas à atração dos investimentos de atores dotados de capacidade de se mover através de diferentes jurisdições. A combinação dos dois movimentos geraria uma espiral em direção à diminuição das exigências impostas pelas políticas regulatórias em todas as jurisdições[56]. No caso dos resíduos perigosos, pode-se observar a ocorrência do "efeito Delaware" em uma forma incompleta. Por um lado, é possível identificar um movimento dos atores privados, especialmente dos comerciantes (*brokers*), em direção à elevação das exportações de resíduos perigosos para países dotados de políticas regulatórias menos exigentes e/ou frágeis no que concerne à sua capacidade de monitoramento e execução dessas políticas. Por outro lado, não se observa o movimento de governos nacionais em direção ao relaxamento de suas exigências no que concerne ao manejo, transporte e armazenamento de resíduos perigosos.

É possível perceber, então, uma clivagem Norte-Sul. Nesta clivagem, observa-se entre os países desenvolvidos, como tratado na seção anterior, um processo de convergência de políticas regulatórias no sentido da elevação das exigências impostas ao tratamento dos resíduos perigosos; contudo entre os países do Sul, não há indícios de qualquer espiral em direção ao relaxamento de políticas regulatórias e tampouco da influência dessas políticas, relativamente permissivas, sobre aquelas dos países industrializados. Entretanto, se não há registros que corroborem a ocorrência do efeito Delaware, há evidências de que, no início da década de 1980, estes países permaneciam paralisados em torno de padrões excessivamente permissivos no que concerne ao controle dos resíduos perigosos (*stuck at the bottom*). Os países em desenvolvimento transformavam-se, então, em paraísos regulatórios que ofereciam custos relativamente pequenos aos comerciantes internacionais desses resíduos.

Essa tendência não era, contudo, inevitável. A reação de diversos grupos, entre eles organizações ambientalistas, estimulou, entre outros fatores, a produção de regulação no interior do próprio sistema internacional[57]. De fato, organizações ambientalistas

internacionais, como o Greenpeace, denunciaram veementemente o problema do comércio de lixo perigoso e material reciclável para países em desenvolvimento; diversos casos de disposição inadequada desses dejetos, que causaram contaminação no meio ambiente e em seres humanos, foram denunciados, chamando a atenção da opinião pública para o tema. A preocupação da comunidade científica com a contaminação radioativa e química do solo e da água também contribuiu para que as autoridades competentes iniciassem uma série de encontros e conversações.[58]

De uma questão comercial, a transferência de resíduos perigosos se tornou um problema de política ambiental internacional. Como perceberam List e Rittberger, no que concerne aos temas ambientais,

> (...) no processo de articulação e negociação de diferentes objetivos e interesses é que os problemas ambientais adquirem dimensão política, vale dizer, é nesse processo que ecologia se transforma em política ambiental. Ela se torna política ambiental internacional quando há uma divergência entre interesses e objetivos de atores que pertencem ou representam nacionalidades distintas.[59]

A ONU manifestou seu reconhecimento quanto à gravidade do problema do transporte transfronteiriço de lixo perigoso quando, em 1981, o PNUMA identificou esse movimento como um dos mais sérios problemas ambientais internacionais. Nesse momento, têm início as conversações que favoreceram a construção do regime internacional de comércio de resíduos perigosos. Tal percepção motivou a organização de um encontro em Montevidéu – *Montivideo Meeting of Senior Government Officials Expert in Environmental Law* – e a posterior criação de um grupo de trabalho que iria se ocupar do problema do comércio de resíduos perigosos. O encontro resultou na elaboração de relatório final, conhecido como *Montivideo Programme for the Development and Periodic Review of Environmental Law*, que contém princípios e diretrizes gerais, já apontando para a necessidade de construção de uma convenção global para o controle do comércio de resíduos perigosos. O grupo de trabalho, constituído por especialistas, o qual se forma a partir dessas recomendações trabalhou a fim de desenvolver um conjunto de diretrizes que pudesse informar os termos da convenção.

Em 1984 e 1985, esse grupo de trabalho e os técnicos da área elaboraram um conjunto de diretrizes sobre a gestão e o armazenamento de resíduos perigosos, que ficaram conhecidas como Diretrizes do Cairo. Elas especificavam a necessidade de notificação do Estado receptor para o exportador a respeito dos requisitos necessários para o armazenamento dos resíduos em seu território. O passo seguinte na direção da construção de um instrumento multilateral de controle do comércio e resíduos perigosos foi a aprovação de diretrizes na 14ª. sessão do Conselho Governamental realizada em 1987, em Budapeste. Os representantes dos governos nacionais reconheceram a necessidade da convenção e a urgência da criação de instrumentos de notificação entre os Estados nacionais. Consideraram ainda os instrumentos desenvolvidos no âmbito da Comunidade Européia e os estudos da OCDE.[60] O processo de

negociação foi informado, portanto, pelo "efeito Califórnia" já em curso entre os países desenvolvidos com vistas ao refinamento dos mecanismos de controle dos resíduos perigosos.

Na mesma Sessão, o Conselho autorizou o Diretor Executivo a realizar um *workshop* para discutir possível cooperação entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento para implementação das diretrizes e dos princípios elaborados pelo Grupo de Trabalho, com ênfase especial nas questões de natureza técnica. Autorizou, ainda, a criação de um grupo de trabalho para elaborar a primeira versão de uma Convenção Global sobre o controle do movimento transfronteiriço de resíduos perigosos.[61]

Entre fevereiro de 1988 e março de 1989, o Grupo de Trabalho realizou cinco encontros, que contaram com a representação de 96 países e observadores de 50 organizações, que participaram da revisão da versão inicial do texto da convenção. Em larga medida, os debates seguiram os parâmetros das políticas regulatórias adotadas pelos países industrializados. O processo de discussão a partir do qual o texto da Convenção é elaborado tem como insumos os relatórios e documentos aprovados no âmbito da OCDE quanto ao transporte transfronteiriço de resíduos perigosos e as diretrizes do Cairo, produzidas no âmbito das Nações Unidas. Nesse sentido, a convenção deveria oferecer: (i) uma definição acerca da natureza dos resíduos perigosos; (ii) um mecanismo de manifestação de consentimento entre as partes envolvidas no transporte de resíduos perigosos (exportadores e importadores); (iii) parâmetros para o tratamento (manejo e armazenamento) dos resíduos perigosos.

Em 1989, representantes de 105 países reunidos em Basiléia, Suíça, estabeleceram os princípios básicos do regime internacional do comércio de resíduos perigosos por meio da elaboração da Convenção da Basiléia. A Convenção propunha três princípios básicos que, combinados, apontavam para a criação de mecanismos de controle multilaterais capazes de impedir a exportação das externalidades negativas resultantes do processo de regulação doméstica acerca do tratamento dos resíduos perigosos. O primeiro princípio afirmava a necessidade de redução da produção de resíduos perigosos e de seus eventuais efeitos sobre a saúde humana e o meio ambiente (princípio da minimização dos resíduos perigosos). Assim, conforme o artigo 4º da Convenção os Estados, obrigavam-se a "assegurar que a geração de resíduos perigosos e outros resíduos [fosse] reduzida ao mínimo, considerados os aspectos sociais, tecnológicos e econômicos."[62]

O segundo princípio estabelecia que os Estados deveriam assegurar que a responsabilidade do manejo e armazenamento dos resíduos perigosos recaísse sobre seus produtores e que a disposição final desse material se desse o mais próximo possível do local de sua produção (princípio da proximidade). Nesse sentido, conforme o texto da convenção, a responsabilidade sobre os resíduos perigosos deveria permanecer com o Estado produtor, inibindo, assim, a possibilidade de que alguns Estados induzissem a exportação dos custos relativos ao manejo dos resíduos perigosos para terceiros: "a obrigação, sob essa Convenção dos Estados em que os resíduos perigosos e outros resíduos foram gerados (...)

não deve em nenhuma circunstância ser transferida para os Estados importadores, ou para aqueles em que os resíduos transitem."[63] Mais do que isso, a Convenção recomendava expressamente que os Estados deveriam "assegurar a disponibilidade de instalações adequadas para a gestão ambientalmente responsável dos resíduos perigosos e outros resíduos que [deveriam], na medida do possível, localizar-se [em seu território]".[64] Se por um lado o princípio da minimização apontava para a necessidade imperiosa da redução da produção dos resíduos perigosos, o princípio da proximidade sugeria que os Estados desestimulassem os movimentos transfronteiriços desses resíduos. Ora, em um contexto de elevação progressiva dos custos sobre a produção de resíduos perigosos, imposta pela severidade crescente das políticas regulatórias, o princípio da proximidade, ao desencorajar a possibilidade de exportação de externalidades negativas, terminava por induzir a redução da produção de resíduos perigosos, reforçando o princípio da minimização.

Após sugerir a minimização da produção de resíduos perigosos e o tratamento desses resíduos no território onde foram produzidos, a Convenção estabelece os princípios que deveriam instruir seu movimento transfronteiriço. Trata-se do terceiro princípio, que declarava a necessidade de controle e eventual redução dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos. De acordo com esse princípio a Convenção sugeria um conjunto de medidas que deveriam ser observadas pelos Estados nacionais envolvidos com o comércio de resíduos perigosos: (i) proibição de exportação de resíduos para a Antártica e para países que houvessem proibido a importação; (ii) proibição de exportação para países não-signatários da Convenção, a menos que se estabelecesse entre o importador e o exportador acordo específico que observasse os mecanismos de controle propostos na Convenção; (iii) permissão de movimento transfronteiriço de resíduos perigosos apenas mediante notificação e consentimento prévios da autoridade competente do país importador; e (iv) garantia da gestão ambientalmente sustentável dos resíduos perigosos no país importador.

A preocupação expressa na Convenção da Basiléia acerca do comércio Norte-Sul e a enorme decalagem de procedimentos e instrumentos de monitoramento e execução entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento é reconhecida em seu preâmbulo: há uma "crescente demanda pela proibição dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e seu armazenamento em outros Estados, especialmente em países em desenvolvimento".[65] Tal preocupação, associada às pressões crescentes de organizações ambientais conduziu o processo de negociação a duas direções complementares: a proibição do comércio Norte-Sul e o debate sobre mecanismos de responsabilização e reparação. Entre 1994 e 1995 a Convenção foi emendada pelas partes de forma a proibir as exportações de resíduos perigosos entre países da OCDE e países não pertencentes a esta Organização. A emenda ainda não entrou em vigor e encontra resistência, tanto entre os países desenvolvidos, quanto entre os países em desenvolvimento. No que concerne aos mecanismos de responsabilização, os debates ainda estão em curso.

Considerações Finais

O adensamento das redes de interdependência econômica foi responsável por efeitos políticos diversos sobre os Estados nacionais e sobre seus padrões de relacionamento.[66] Tais efeitos podem ser sumarizados no conceito de desnacionalização social, proposto por Michael Zürn.[67] Segundo o autor, trata-se da extensão dos espaços de transações sociais para além das fronteiras nacionais, sem que, contudo, adquiram um caráter global (2001, p.58). Fluxos comerciais, financeiros, de pessoas ou símbolos que atravessem fronteiras nacionais, ou que sejam produzidos transnacionalmente, são indicadores deste processo. Não se trata, contudo, de um fenômeno linear e contínuo; ao contrário, o volume e a intensidade destes fluxos são relativos ao setor da atividade social e aos atores envolvidos.

O problema do controle sobre a produção e manejo de resíduos perigosos é exemplar do fenômeno. Como se viu, o problema é marcado pela descontinuidade e pela assimetria dos processos de integração econômica e social. De fato, como demonstrado acima, desde a década de 1970 é possível observar, entre os países industrializados, a elevação progressiva dos mecanismos de controle e das exigências impostas à produção e ao ulterior tratamento dos resíduos perigosos. Trata-se de um processo complexo que envolve o desenvolvimento de instituições domésticas, coordenação bilateral, regional e multilateral, envolvendo Estados, organizações intergovernamentais e agentes de mercado. Paralelamente ao desenvolvimento dos instrumentos de controle tanto domésticos quanto internacionais nos países industrializados, pudemos observar a relativa paralisia dos países em desenvolvimento e pobres no que concerne ao desenvolvimento de instituições domésticas destinadas a enfrentar o problema. Assim, enquanto verificou-se entre os países desenvolvidos a ocorrência do "efeito Califórnia", observou-se que os países em desenvolvimento permaneciam paralisados "*stuck at the bottom*". O problema dos resíduos perigosos se transformou em um problema de política internacional no momento em que a provisão de bens públicos – sustentabilidade ambiental e saúde humana – nos países do Norte significou a extensão das externalidades negativas da atividade industrial poluente para os países do Sul. Com efeito, os problemas decorrentes do comércio Norte-Sul de resíduos perigosos assinalam o processo de desnacionalização social aludido por Zürn. Nesse contexto, o descompasso entre a lógica territorial da política internacional e a extensão do mercado de trocas assinala o limite dos mecanismos de governança domésticos e a necessidade de enfrentar o problema do controle sobre o comércio de resíduos perigosos em múltiplos níveis de governança.

Em rigor, muito se tem discutido acerca do impacto dos processos de integração econômica sobre as políticas regulatórias dos Estados nacionais. Com efeito, é comum o argumento segundo o qual tais processos incidiriam negativamente sobre a capacidade dos Estados sustentarem suas políticas, em razão da necessidade de competição internacional nas áreas de comércio e investimentos.[68] Assim, seriam comuns a ocorrência do "efeito

Delaware" e o conseqüente relaxamento de exigências ambientais e trabalhistas. O estudo que apresentamos não tem a pretensão de refutar ou corroborar tal hipótese, mesmo porque não seria suficiente para tal. Contudo, o exame do processo de construção do regime de controle sobre o comércio de resíduos perigosos permite especificar outra dimensão do problema. A decalagem entre os espaços de interação social e a geografia política dos Estados nacionais revela um grave hiato jurisdicional[69] que tem impactos significativos sobre a capacidade dos Estados nacionais realizarem seus objetivos. Tanto o "efeito Califórnia", como o "efeito Delaware" são duas faces deste mesmo fenômeno. Em razão da desnacionalização dos espaços sociais, podemos observar em ambos os casos a convergência das políticas regulatórias, ainda que em direções opostas. Como percebe Zürn, uma vez que a efetividade das políticas regulatórias "depende de congruência espacial entre regulação política e integração social" em um ambiente de desnacionalização social, os Estados devem, no mais das vezes, construir mecanismos de governança em múltiplos níveis.[70] O caso em tela demonstra uma série de arranjos bilaterais, regionais e multilaterais, por meio dos quais os Estados buscam garantir a efetividade de suas políticas regulatórias e a manutenção de sua capacidade de provisão de bens públicos em sociedades progressivamente desnacionalizadas.

Notas

1 A esse respeito veja-se: **Nigeria Waste Imports from Italy**. Washington: The Mandala Project at American University. Disponível em: http://www.american.edu/TED/nigeria.htm (útima visita: 12/5/2005).

2 Porter et al identificam 9 regimes ambientais, entre eles o regime internacional de controle do comércio de resíduos perigosos. PORTER, Gareth. Et al. **Global Environmental Politics**. Boulder: Westview, 2000.

3 KRUEGER, Jonathan. When is a Waste Not a Waste? The Evolution of the Basel Convention and the International Trade in Hazardous Wastes, **International Studies Association**, Mar. 1998.

4 CLAPP, Jennifer. **Toxic exports**: the Transfer of Hazardous Wastes from Rich to Poor Countries. Ithaca/London: Cornell University Press, 2001, p. 178.

5 KUHRE, W. Lee. **Practical Management of Chemicals and Hazardous Wastes**: an Environmental and Safety Professional's Guide. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1994, p. 9.

6 KUHRE, W. Lee, *op. cit.*, p. 61

7 CLAPP, Jennifer, *op. cit.*

8 Fonte: CLAPP, Jennifer, *op. cit.*, p. 26.

9 KUHRE, W. Lee, *op. cit.*

10 Para mais detalhes sobre essas tecnologias de tratamento, veja-se: HAAS, Charles N.; VAMOS, Richard J. **Hazardous and Industrial Waste Treatment**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995; HASAN, Syed E. **Geology and Hazardous Waste Management**. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1995; e KUHRE, W., *op. cit.*

11 HASAN, Syed E., *op. cit.*, p. 266.

12 *Ibid.*, p. 269-297.

13 KUHRE, W. Lee, *op. cit.*, p. 196-203.

14 Cf. RUMMEL-BULSKA, Iwona. **The Basel Convention: a Global Approach for the Management of Harzardous Waste**. s/d; e KRUEGER, Jonathan. The Basel Convention and the International Trade in Hazardous Wastes', in: STOKKE, Olav Schram; THOMMESSEN, Øystein B. (eds.), **Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2001/2002**. London: Earthscan Publications, 2001.

15 ELKINGTON, John; SHOPLEY, Jonathan. **Cleaning Up: U. S. Waste Management, Technology, and Third World Development**. Washington: World Resources Institute, 1989.

16 *Ibid.*, p. 1.

17 Dentre as companhias atuantes no setor, um exemplo de liderança foi a *Waste Management*, com atividades de detecção, avaliação, monitoramento, gestão, transporte de resíduos perigosos, dentre outras. Outras empresas também foram líderes em mercados mais especializados como, por exemplo, a *Rollins Environmental Services* que, em 1985, destruía 40% de todos os resíduos perigosos americanos comercialmente incinerados. Para detalhes sobre mais empresas, ver o apêndice de ELKINGTON, John; SHOPLEY, Jonathan, *op. cit.*

18 ELKINGTON, John; SHOPLEY, Jonathan, *op. cit.*, p. 1.

19 *Ibid.*, p. 14.

20 Cf. O'Neill, Kate. Globalization and Hazardous Waste Management: From Brown to Green. in: VOGEL, David; KAGAN, Robert A. **National Regulations in a Global Economy.** Los Angeles: University of California Press, 2002.

21 ESTADOS UNIDOS-CANADÁ, **Agreement Between the government of the United states of America and the Government of Canada Concerning the Transboundary Movement of Hazardous Waste and Other Waste**. Washington, 28 de outubro de 1986. Disponível em: http://www.epa.gov/osw/internat/agree.htm (última visita: 18/2/2005).

22 A primeira legislação doméstica canadense para resíduos tóxicos foi formulada em 1992.

23 A primeira legislação doméstica mexicana para resíduos tóxicos foi formulada em 1988.

24 SHNURER, Helmut. Development of Waste Legislation in Germany Towards a Sustainable Closed Substance Cycle, In: **German Waste Legislation and Sustainable Development**, v. 29.11, 2002, Quioto: International Institute for Advanced Studies, p. 3.

25 *Ibid*. p.5.

26 Segundo a Parte I, Sessão 30 (1) da COPA, o lixo controlado (*controlled waste*) dividi-se em: (a) lixo doméstico, (b) lixo industrial e (c) lixo comercial. Ver: **CONTROL of Pollution Act** (1974). Disponível em: http://www.bseinquiry.gov.uk/files/lb/l01a/tab02.pdf.

27 Esse lixo perigoso ou de difícil eliminação foi denominado "lixo especial". **CONTROL of Pollution Act,** *op. cit.*, Sessão 17 (1), Parte I.

28 CIFANI, Stefano et al. International Legislation on Environmental Crime and Illegal Trafficking, In: MASSARI, Monica. **The Illegal Traffic in Hazardous Waste in Italy and Spain**. Roma: Gruppo Abele Nomus, 2003. Cap. 2, p. 28-33. Disponível em: http://people.freenet.de/kvlampe/revgru03.htm(última visita: 18/7/2005).

[29] CIFANI, Stefano et al., *op. cit.*, p. 38.

[30] *Ibid.*, p. 28.

[31] Os decretos subseqüentes foram: lei no. 441/87 ("Urgent regulations regarding waste disposal"), lei no. 475/88 (Urgent Regulations Regarding Industrial Waste Disposal) e lei no. 45/89 (Urgent Regulations Regarding Emergencies Connected to Industrial Waste Disposal). CIFANI, Stefano et al., *op. cit*.

[32] As resoluções são: (91/156) sobre lixo e (91/689) sobre resíduos tóxicos, de 1991. E a resolução (94/62) sobre empacotamento e lixo de empacotamento, de 1994.

[33] COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPÉIA (CEE), **Diretiva do Conselho das Comunidades Européias de 15 de Julho de 1975. Relativa aos resíduos** (75/442/CEE). Disponível em: http://waste.eionet.eu.int/legislation (última visita: 20/2/2005).

[34] **CONVENÇÃO para Proteção do Mar Mediterrâneo contra Poluição**. Barcelona, 1976. Disponível em: http://fletcher.tufts.edu/multi/texts/BH681.txt (última visita: 20/2/2005). No escopo dessa convenção foram, mais tarde, adotados dois Protocolos, em 1980 e 1982.

[35] Em 1976 a OCDE era composta por: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha Ocidental, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos.

[36] OCDE, **Decision and Recommendation of the Council of 1st February 1984 on Transfrontier Movements of Hazardous Waste** [C(83)180 (Final)]. Disponível em: http://www.oecd.org (última visita: 7/2/2005).

[37] Essa iniciativa contribuiu para maior coesão entre os membros da OCDE durante a Convenção de Basiléia em 1989 como se verá a seguir.

[38] OCDE, **Resolution of the Council of 20th June 1985 on International Co-operation Concerning Transfrontier Movements of Hazardous Wastes** [C(85)100]. Disponível em: http://www.oecd.org (última visita: 17/2/2005).

[39] Essas medidas se aplicariam na ausência de acordos multilaterais ou bilaterais entre o país membro exportador e o país não-membro importador.

[40] OCDE, **Decision-Recommendation of the Council of 5th June 1986 on Exports of Hazardous Wastes from the OECD Area** [C(86)64(Final)]. Disponível em: http://www.oecd.org (última visita: 17/2/2005).

[41] OCDE, Decision of the Council of 27th May 1988 on Transfrontier Movements of Hazardous Wastes[C(88)90/Final]. Disponível em: http://www.oecd.org (última visita: 17/2/2005).

[42] VOGEL, David; KAGAN, Robert A. **National Regulations in a Global Economy**. Los Angeles: University of California Press, 2002, p. 6. (tradução nossa).

[43] O fluxo dos resíduos perigosos apresentado a seguir foi elaborado conforme **Transboundary Trade in Potentially Hazardous Substances**. Apogee Research, Inc., 1996.

[44] Cf. O'NEILL, Kate. Globalization and Hazardous Waste Management: From Brown to Green. in: VOGEL, David; KAGAN, Robert A. **National Regulations in a Global Economy**. Los Angeles: University of California Press, 2002, p. 7.

[45] Fonte: DAVIES, Steve. **Waste management multinationals 2002**. Public Services International Research Unit at The University of Greenwich. Disponível em: http://www.psiru.org/reports/2002-01-Gc.doc. (última visita: 4/5/2005).

[46] A esse respeito, veja-se O'NEILL, *op. cit.*

[47] A esse respeito veja-se: VOGEL, David. **Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy**. Massachusetts: Harvard University Press, Cambridge, 1995; e VOGEL, David; KAGAN, Robert, *op cit*.

[48] Sobre a dinâmica cooperativa na produção do Efeito Califórnia, veja:se: GENSCHEL, Philipp; PLÜMPER Thomas. Regulatory Competition and International Cooperation, **Journal of European Public Policy**, v. 4, n. 4, Dec. 1997.

[49] BERGER, Nicholas. North-South trade in recyclable waste: economic consequences of Basel. **CIES Seminar Papers**. Australia: University of Adelaide, Mar. 1998.

[50] Segundo Krueger, aproximadamente 80% do comércio de resíduos perigosos ocorria, durante a década de 1980 entre países da OCDE. KRUEGER, J. *op cit.*

[51] Fonte: OTIENO, F. A. O. Transnational movement of hazardous waste in developing countries. In OKOT-UMA, R. et all. **Pollution Control and Waste Management in Developing Countries**. London: The Commonwealth Secretariat, 2000.

[52] LIPMAN, Zada. A Dirty Dilemma. **Harvard International Review**, 2002.

[53] OTIENO, F. A. *op. cit.*

[54] São inúmeros os indícios que sugerem casos de tráfico ilegal de lixo perigoso principalmente dos países de economia avançada para países pobres, sobretudo países africanos Uma das mais graves conseqüências do tráfico e armazenamento ilegal de rejeito tóxico é a contaminação do solo e da água. Países africanos foram, durante algum tempo, destinatários do tráfico e do armazenamento ilegal de dejetos perigosos. A esse respeito, veja-se: KRUEGER *op. cit.*, MOYERS, Bill. **Global dumping ground: the international traffic in hazardous waste**. Washington: Seven Locks Press, 1990 e BUNN, Julie A.; BLANEY, David J. **To Trade or Not to Trade: the Basel Convention and the Transboundary Movement and Disposal of Hazardous Wastes**. Washington: Institute for the Study of Diplomacy: School of Foreign Service: Georgetown University, 1997.

[55] Secretariado da Convenção da Basiléia; UNEP. Disponível em: http://www.basel.int/pub/basics.html. (última visita: 2/3/2005). (tradução nossa)

[56] PORTER, Gareth. Trade competition and pollution standards: “race to the bottom” or “stuck at the bottom”?, **Journal of Environment and Development**, v. 8, n. 2.,1999, p. 133-151.

[57] CLAPP, Jennifer. **Toxic Exports: the Transfer of Hazardous Wastes from Rich to Poor Countries.** Ithaca/London: Cornell University Press, 2001.

[58] *Ibid.*

[59] LIST, Martin; RITTBERGER, Volker. Regime Theory and International Environment Management, in: HURREL, Andrew; KINGSBURY, Benedict. **The International Politics of the Environment**. Oxford: Oxford University Press, 1992, p. 88.

[60] Acerca do processo de elaboração da convenção da Basiléia veja-se: UNEP. **Environmentally Sound Mangement of Hazardous Waste.** Disponível em: http://www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=100&ArticleID=1663 (última visita: 13/05/2005).

[61] *Ibid.*

[62] **BASEL Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal.** Secretariado da Convenção da Basiléia. s/d.

[63] *Ibid.*

64 *Ibid.*

65 *Ibid.*

66 A esse respeito, veja-se MILNER, Helen; KEOHANE, Robert. Internationalization and Domestic Politics: an Introduction, in: MILNER, Helen; KEOHANE, Robert. **Internationalization and Domestic Politics**, 1996.

67 ZÜRN, Michael.Political Systems in the Postnational Constellation, in: RITTBERGER, Volker. **Global Governance and the United Nations System.** Tokyo: United Nations Universty Press, 2001.

68 A esse respeito veja-se VOGEL, David; KAGAN, Robert A. *op. cit.*

69 A esse respeito veja-se RITTBERGER, Volker e BRÜHL, Tanja. From international to Global Governance, in: Rittberger, Volker. **Global Governance and the Unted Nations System**. Tokyo: United Nations Universty Press, 2001.

70 ZÜRN, Michael, *op. cit.*, p. 49.

Bibliografia

BERGER, Nicholas. **North-South Trade in Recyclable Waste**: Economic Consequences of Basel. CIES Seminar Papers. Australia: University of Adelaide, March 1998.

BUNN, Julie A.; BLANEY, David J. **To Trade or Not to Trade**: the Basel Convention and the transboundary movement and disposal of hazardous wastes. Washington: Institute for the Study of Diplomacy, School of Foreign Service: Georgetown University, 1997.

CANADÁ. **Canadian Environmental Protection Act**, 1999. P.C. 1992-2284 12 November, 1992. Export and Import of Hazardous Wastes Regulations. Disponível em: http://laws.justice.gc.ca/en/C-15.31/SOR-92-637/text.html (última visita: 20/2/2005).

Centro de Informações do Parlamento Escocês. **Waste Policy**: an overview. 2002, 2/25. Disponível em: http://www.dundeecity.gov.uk/centlib/spice.htm (última visita: 11/7/2005).

CIFANI, Stefano et al. International Legislation on Environmental Crime and Illegal Trafficking, In: MASSARI, Monica. **The Illegal Traffic in Hazardous Waste in Italy and Spain**. Roma: Gruppo Abele Nomus, 2003.. Disponível em: http://people.freenet.de/kvlampe/revgru03.htm (última visita: 18/7/2005).

CLAPP, Jennifer. **Toxic exports**: the transfer of hazardous wastes from rich to poor countries. Ithaca/London: Cornell University Press, 2001.

COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPÉIA (CEE), **Diretiva do Conselho das Comunidades Européias de 15 de Julho de 1975**. Relativa aos resíduos (75/442/CEE). Disponível em: http://waste.eionet.eu.int/legislation (última visita: 20/2/2005).

CONVENÇÃO do Cairo, 17 Junho 1987. Disponível em: http://www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=100&ArticleID=1567 (última visita: 19/2/2005).

CONVENÇÃO para Proteção do Mar Mediterrâneo contra Poluição. Barcelona, 1976. Disponível em: http://fletcher.tufts.edu/multi/texts/BH681.txt (última visita: 20/2/2005).

DAVIES, Steve. **Waste management multinationals 2002**. Public Services International Research Unit at The University of Greenwich. Disponível em: http://www.psiru.org/reports/2002-01-Gc.doc (última visita: 4/5/2005).

ELKINGTON, John; SHOPLEY, Jonathan. **Cleaning Up**: U. S. waste management, technology, and third world development. Washington: World Resources Institute, 1989.

ESTADOS UNIDOS. **Resource Conservation and Recovery Act** (RCRA). Washington, 1976. Disponível em: http://www.epa.gov/epaoswer/osw/laws-reg.htm.

ESTADOS UNIDOS-CANADÁ. **Agreement Between the government of the United states of America and the Government of Canada Concerning the Transboundary Movement of Hazardous Waste and Other Waste**. Washington, 28 de Outubro de 1986. Disponível em: http://www.epa.gov/osw/internat/agree.htm (última visita: 18/2/2005).

ESTADOS UNIDOS-MÉXICO. **Agreement of Cooperation Between the United States of America and the United Mexican States Regarding the Transboundary Shipments of Hazardous Waste and Hazardous Substances**. Washington, Nov. 1986. Disponível em: http://www.epa.gov/osw/internat/agree.htm (última visita: 18/2/2005).

GENSCHEL, Philipp; PLÜMPER Thomas. Regulatory Competition and International Cooperation. **Journal of European Public Policy**, v. 4, n. 4, Dec. 1997.

HAAS, Charles N.; VAMOS, Richard J. **Hazardous and Industrial Waste Treatment.** Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995.

HASAN, Syed E. **Geology and Hazardous Waste Management**. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1995.

KRUEGER, Jonathan. When is a Waste Not a Waste? The Evolution of the Basel Convention and the International Trade in Hazardous Wastes, **International Studies Association**, Mar. 1998.

KUHRE, W. Lee. **Practical Management of Chemicals and Hazardous Wastes**: An Environmental and Safety Professional's Guide. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1994.

LIST, Martin & RITTBERGER, Volker. Regime theory and International Environment Management, in: Andrew HURREL; Benedict KINGSBURY **The International Politics of the Environment**. Oxford: Oxford University Press, 1992.

MÉXICO, Reglamento de la ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en materia de residuos peligrosos. **Diario Oficial de la Federación del 25 de noviembre de 1988.** Cidade do México, 1988. Disponível em: http://www.basel.int/legalmatters/natleg/frsetmain.html (última visita: 20/2/2005).

MOYERS, Bill. **Global dumping ground:** the International Traffic in Hazardous Waste. Washington: Seven Locks Press, 1990.

NIGERIA Waste Imports from Italy. Washington: The Mandala Project at American University. Disponível em: http://www.american.edu/TED/nigeria.htm (última visita: 12/5/2005).

OCDE. **Decision of the Council of 27th May 1988 on Transfrontier Movements of Hazardous Wastes** [C(88)90/Final]. Disponível em: http://www.oecd.org (última visita: 17/2/2005).

______. **Decision-Recommendation of the Council of 5th June 1986 on Exports of Hazardous Wastes from the OECD Area** [C(86)64(Final)]. Disponível em: http://www.oecd.org (última visita: 17/2/2005).

______. **Resolution of the Council of 20th June 1985 on International Co-operation Concerning Transfrontier Movements of Hazardous Wastes** [C(85)100]. Disponível em: http://www.oecd.org (última visita: 17/2/2005).

______. **Resolution on Control of Transfrontier Movements of Hazardous Wastes of 3Oth January 1989** [C(89)1/FINAL]. Disponível em: http://www.oecd.org (última visita: 17/2/2005).

______. **Decision and Recommendation of the Council of 1st February 1984 on Transfrontier Movements of Hazardous Waste** [C(83)180 (Final)]. Disponível em: http://www.oecd.org (última visita: 17/2/2005).

O'NEILL, Kate. Globalization and Hazardous Waste Management: From Brown to Green. in: Vogel, David e Kagan, Robert A. **National Regulations in a Global Economy.** Los Angeles: University of California Press, 2002.

______. Regulations and Arbiters of Risk: Great Britain, Germany, and the Hazardous Waste Trade in Western Europe, **International Studies Quarterly**, Oct. 1997, v.. 41, Harvard, p. 687-718.

OTIENO, F. A. O. Transnational movement of hazardous waste in developing countries, In **Pollution control and waste management in developing countries**. OKOT-UMA, R. et al. London: The Commonwealth Secretariat, 2000.

PORTER, Gareth. Et al. **Global Environmental Politics**. Boulder: Westview, 2000.

SHNURER, Helmut. Development of Waste Legislation in Germany Towards a Sustainable Closed Substance Cycle. In: **German Waste Legislation and Sustainable Development**, v. 29.11, 2002, Quioto: International Institute for Advanced Studies.

REINO UNIDO. **Control of Pollution Act** de 31 de julho de 1974. Disponível em <http://www.bseinquiry.gov.uk/files/lb/l01a/tab02.pdf> Acesso em: 15 jul. 2005.

______. **Control of Pollution (Special Waste) (Amendment) Regulations,** 14/1988. Disponível em: http://www.opsi.gov.uk/si/si1988/Uksi_19881790_en_1.htm (última visita: 12/7/2005).

______. **Transfrontier Shipment of Hazardous Waste Regulations**, 8/9/988. Disponível em: http://www.opsi.gov.uk/si/si1988/Uksi_19881562_en_2.htm#mdiv1 (última visita: 9/7/2005).

______. **Control of Pollution (Ammendment) Act,** 6/7/1989. Disponível em: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1989/Ukpga_19890014_en_2.htm#mdiv11 (última visita : 11/7/2005).

RITTBERGER, Volker e BRÜHL, Tanja. From international to Global Governance, in: Rittberger, Volker. **Global Governance and the Unted Nations System**. Tokyo: United Nations Universty Press, 2001.

RUMMEL-BULSKA, Iwona. **The Basel Convention**: a global approach for the management of harzardous waste. Disponível em: http://www.atsdr.cdc.gov/cs3b.html (última visita: 7/9/2005).

UNEP, 14/30. **Environmentally Sound Mangement of Hazardous Waste**. Disponível em: http://www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=100&ArticleID=1663 (última visita: 17/06/1987).

VOGEL, David; KAGAN, Robert A. **National Regulations in a Global Economy**. Los Angeles: University of California Press, 2002.

VOGEL, David. **Trading Up**: **Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy**. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 1995

ZÜRN, Michael.Political systems in the postnational constellation, in: RITTBERGER, Volker. **Global Governance and the Unted Nations System**. Tokyo: United Nations Universty Press, 2001.

NOVAS DIMENSÕES DA NEGOCIAÇÃO NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: A EXPERIÊNCIA DA AJUDA EXTERNA FINANCEIRA NO BRASIL

Rodrigo Pires de Campos*

Resumo

O objetivo deste artigo é o de contribuir para um entendimento das diversas dimensões da negociação da Cooperação Internacional, por meio do relato da experiência de negociação do autor como coordenador geral da ajuda externa prestada pelo BIRD e o BID, na forma de financiamentos para programas federais de modernização da Previdência Social do Brasil. Essa experiência permite identificar novas dimensões da negociação, em relação ao número de atores envolvidos e aos grupos de interesse, nacionais ou estrangeiros, revelando dimensões da negociação da Cooperação Internacional muito além da visão tradicional.

Abstract

The main objective of this article is to offer a broad view of International Cooperation negotiation and its several dimensions. This objective is pursued through the report of the author's professional experience with negotiation as the head of the unit responsible for coordinating financial aid from the BIRD and from the IADB to federal programs aiming at the modernization of the Brazilian social security system. This experience reveals new negotiation dimensions, both in terms of the number of actors involved, and in terms of interest groups, be them national or foreigners, which shows, by its turn, negotiation dimensions in International Cooperation much beyond the traditional view.

Introdução

O tema da negociação, tal qual tradicionalmente abordado na área de Relações Internacionais no Brasil, está amplamente relacionado a atividades diplomáticas. O **Dicionário de Ciências Sociais**, por exemplo, define "Negociação" como "discussões entre representantes de dois ou mais Estados soberanos visando a resolver divergências entre eles ou concluir um acordo sobre questões de interesse mútuo". No mesmo dicionário, "Diplomacia" é definida como sinônimo de "negociação": diplomacia é "o exercício de relações entre Estados (...). Há um consenso geral quanto a outro sentido de diplomacia – compreendido na estrutura de uma acepção mais ampla – i.e., que diplomacia é sinônimo de negociação".[1] Em função dessa visão, comumente se preparam internacionalistas com habilidades para atividades diplomáticas, com ênfase em negociações de cunho estritamente internacional.

Rev. Cena Int. 7 (1): 133-150 [2005]

* Doutor em Estudos da Cooperação Internacional pela Graduate School of International Development, Universidade de Nagóia, Japão. Pesquisador-Associado do Instituto de Relações Internacionais (Irel), da Universidade de Brasília (UnB), e Professor do Curso de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília (UCB).

Essa perspectiva tradicional da negociação também pode ser observada na definição clássica de Cooperação Internacional (CI), uma sub-área das Relações Internacionais. "*International Cooperation*" é definida como "*the mutual adjustment of government policies through a process of policy coordination*."[2] Definição semelhante pode ser encontrada no **Dictionnaire de la terminologie du droit international**, publicado sob o patrocínio da União Acadêmica Internacional, no verbete "*Coopération*": "A ação de trabalhar conjuntamente com outros (...). Na expressão cooperação internacional, esse termo visa, em geral, à ação coordenada de dois ou mais Estados, com vistas a atingir resultados por eles julgados desejáveis; p. ex.: cooperação internacional em matéria fiscal".[3] Nessa definição clássica, a negociação também é abordada a partir da perspectiva diplomática.

A definição clássica de CI, porém, não abarca a totalidade de categorias de CI existentes atualmente nas relações entre países e, como conseqüência, a prática da negociação vai muito além da prática da diplomacia, ou seja, não se limita exclusivamente a discussões entre representantes de Estados soberanos para a solução de divergências, ou para a conclusão de um acordo sobre questões de interesse mútuo. A CI para o desenvolvimento, por exemplo, também chamada de "ajuda externa", é um desses casos. Nesse tipo de CI, negociar para concluir um acordo ou contrato internacional é apenas um pequeno passo no início de um processo complexo de interação entre atores nacionais e internacionais em níveis e dimensões distintas daquelas da negociação tradicional, ainda pouco exploradas pelos estudiosos das Relações Internacionais.

O objetivo deste artigo é o de contribuir para um entendimento mais amplo das diversas dimensões da negociação na CI, através da introdução de uma discussão conceitual, analítica e empírica em torno da negociação na ajuda externa – uma categoria de CI alternativa à CI clássica. Descrições ou tentativas de análise de outras dimensões da negociação em categorias de CI distintas da clássica, como é o caso da ajuda externa, são ainda escassas na bibliografia de Relações Internacionais no Brasil. Nesse sentido, este artigo representa apenas um passo na direção de suprir essa lacuna do conhecimento.

O artigo organiza-se em duas partes. Na primeira, apresenta-se uma visão conceitual da ajuda externa como uma categoria de CI, bem como das atividades de CI no Brasil correspondentes a essa categoria. Na segunda parte, apresenta-se uma reflexão conceitual sobre a negociação no âmbito de programas de desenvolvimento apoiados pela ajuda externa. Em seguida, ainda na segunda parte, apresentam-se, como ilustração prática, relatos sobre os processos de negociação vivenciados pelo autor no exercício de sua função como gestor de programas do Ministério da Previdência Social apoiados pela ajuda externa financeira oferecida ao Brasil pelo Banco Mundial (Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, BIRD) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A partir do relato desses casos concretos, pretende-se oferecer uma visão pragmática e mais ampla de novas dimensões da negociação na ajuda externa e, conseqüentemente, na própria CI.

1. A ajuda externa no Brasil: Uma categoria da Cooperação Internacional

Numa perspectiva bastante ampla, o **Dicionário de Ciências Sociais** define "Cooperação" como "uma ação comum que visa à realização de metas desejadas por todos os interessados, quer organizacionais, quer distributivas. Pode ocorrer por uma divisão do trabalho, com tarefas semelhantes ou dessemelhantes". O mesmo dicionário indica que "reina grande confusão no que diz respeito ao seu significado", uma vez que dessa perspectiva, a relação entre duas partes num conflito poderia também ser caracterizada como cooperação, já que num conflito há uma ação comum de duas ou mais partes sendo o conflito a própria meta. A distinção para esse impasse reside na noção de que numa cooperação há um trabalho conjunto entre as partes envolvidas, e daí a impossibilidade de se caracterizar como conflito, já que num conflito as partes trabalham separadamente. Nessa perspectiva, cooperação contrapõe-se a conflito, e passa a ser entendida como uma norma básica relativa à própria sobrevivência de indivíduos numa sociedade.[4]

A ajuda externa – denominada, em inglês, de "*foreign aid*" – foi institucionalizada após a experiência de reconstrução da Europa através do Plano Marshall e, desde então. tem por objetivo maior "*to promote economic development through a transfer of resources and knowledge from industrialized to developing countries*".[5] De acordo com Domergue, apesar da institucionalização da ajuda externa posteriormente à II Guerra Mundial, à medida que a década de 60 do século XX se aproximava e que os processos de independência de países dos continentes africano e asiático se consolidavam, o termo ajuda externa passou a ser interpretado como ultrapassado, uma vez que denotava certo assistencialismo, ou até mesmo dependência, na relação entre países chamados "doadores" frente àqueles chamados "beneficiários".[6] Dessa forma, ainda nos anos 60, gradualmente, o termo "ajuda externa" cedeu espaço ao termo "cooperação internacional", na expectativa de que este último remetesse os envolvidos num processo ideal de colaboração mútua.[7]

De fato, o **Oxford Companion to Politics of the World** apresenta definições distintas para os verbetes "cooperação internacional" e "ajuda externa", sendo a primeira definida de acordo com a perspectiva clássica já discutida, e a segunda definida tal qual consta no parágrafo acima. Entretanto, em função de seu significado depreciativo atribuído historicamente, o Brasil é um dentre inúmeros países que adotam o termo "cooperação internacional" para categorizar recursos técnicos e financeiros oriundos da ajuda externa.[8] Para todos os efeitos, porém, e com base na definição ampla de cooperação, ajuda externa pode ser (e de fato tem sido) categorizada como um tipo de CI, já que se trata de uma ação comum que visa à realização de metas desejadas por todos os interessados, e na qual ainda ocorre uma divisão do trabalho entre nacionais e estrangeiros. Diferentemente da CI clássica, porém, o objetivo maior da ajuda externa é buscar, em primeira e última instância, uma

parceria para a execução de atividades que promovam desenvolvimento local, regional ou nacional no país “beneficiário”.[9]

No Brasil, adotaram-se duas expressões que pretendem abarcar a totalidade das ações de ajuda externa recebidas pelo país: Cooperação Técnica Internacional e Cooperação Financeira Internacional. Essas expressões são amplamente utilizadas pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Abaixo, apresentam-se suas características distintivas.

1.1. A cooperação técnica internacional

As definições de Cooperação Técnica (CT) – seja ela governamental, não-governamental, ou privada – comumente referem-se a um processo de transferência de “tecnologia” de forma unidirecional, com vistas a preencher lacunas no processo de desenvolvimento.[10] A Associação Brasileira de ONGs (ABONG), por exemplo, define CT da seguinte forma: “A cooperação técnica internacional tem por objetivo a transferência, em caráter não comercial, de experiências e conhecimentos técnicos, visando à resolução de problemas críticos de desenvolvimento social e econômico”.[11] A ABC, do Ministério das Relações Exteriores, apresenta definição semelhante:

> A cooperação técnica internacional constitui um importante instrumento de promoção das relações externas do Brasil e de apoio ao seu desenvolvimento. Por meio dos programas e projetos de cooperação técnica os países parceiros e organismos internacionais transferem para o Brasil, em caráter não comercial, experiências e conhecimentos técnicos. Da mesma forma, o Brasil transfere para outros países em desenvolvimento, com os quais mantém Acordos de Cooperação, conhecimentos técnicos e suas experiências exitosas em diversas áreas.[12]

1.2. A Cooperação financeira internacional

Se a CTI refere-se à transferência de insumos técnicos, a Cooperação Financeira Internacional (CFI), ou Cooperação Financeira Multilateral, refere-se à concessão de financiamentos, com taxas variáveis, a programas/projetos de desenvolvimento nos países chamados beneficiados. O Banco Mundial, por exemplo, expõe suas atividades da seguinte forma:

> The world’s low-income countries generally cannot borrow money in international markets or can only do so at high interest rates. In addition to direct contributions and loans from developed countries, these countries receive grants, interest-free loans, and technical assistance from the World Bank to enable them to provide basic services. In the case of the loans, countries have 35-40 years to repay, with a 10-year grace period.[13]

Já o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), afirma que seu objetivo é

> (...) contribuir para o progresso econômico e social da América Latina e do Caribe mediante a canalização de seu capital próprio, de recursos obtidos no mercado financeiro e de outros fundos sob sua administração para financiar o desenvolvimento nos países prestatários; complementar os investimentos privados; e prover assistência técnica para a preparação, financiamento e execução de projetos e programas de desenvolvimento.[14]

A Comissão de Financiamentos Externos (COFIEX), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil, define a CFI como um "financiamento externo e doações junto a organismos internacionais multilaterais e por agências governamentais estrangeiras".[15]

2. Negociação na ajuda externa: a experiência da cooperação financeira internacional no Brasil

A partir do exposto, deve-se entender que, quando se fala em negociação no âmbito da ajuda externa, é necessário compreender o seu escopo, os atores envolvidos e as habilidades de negociação requeridas. Em relação ao escopo, a ajuda externa tem a função primordial de apoiar a realização de programas/projetos de desenvolvimento que podem ter repercussões nos âmbitos "local", "regional", e/ou "nacional". Brinckerhoff, em publicação contendo o resultado de sete anos de uma pesquisa sobre estruturas de programas de desenvolvimento beneficiados pela ajuda externa em "países em desenvolvimento"[16], destaca esse escopo da ajuda externa ao afirmar que "[n]a condição de redes de produção e entrega de serviços, programas estendem-se além de um único sítio ou local para muitos sítios, alcançando o âmbito regional ou até mesmo o nacional".[17]

Em relação aos atores envolvidos, um empreendimento desse porte comumente envolve uma infinidade de atores. Conforme destaca Kruglianskas,

> [o] PCTI normalmente é multi-institucional, envolvendo instituições nacionais, estrangeiras e órgãos multinacionais. No país receptor temos a(s) instituição(ções) executora(s) do projeto e, na maioria dos casos, a coordenação através de uma agência ligada ao Ministério das Relações Exteriores, como, por exemplo, a ABC. Em nível internacional, temos a(s) instituição(ções) cooperadora(s) que dão apoio técnico através da capacitação de recursos humanos e da transferência de tecnologia explícita ou implícita (equipamentos), com a eventual interveniência, através das ações de coordenação, da agência de cooperação do país que oferece basicamente as instituições atuantes quando se trata da CTI bilateral. No caso da CTI multilateral, tem-se ainda, adicionalmente, a participação das entidades multinacionais de apoio à cooperação técnica, como, por exemplo, o PNUD, a OEA, a OPAS ou outras instituições.[18]

Frente a essa multiplicidade de atores, é comum haver situações em que "nem todos os envolvidos acordarão sobre o que deveria ser feito e como". Dessa forma, Brinckerhoff

sugere, ao gestor do programa de desenvolvimento, uma série de habilidades e percepções. A primeira delas é a de buscar adotar uma estratégia cooperativa:

> *Since program managers in the public sector must work with a network of actors across several agencies and can rarely operate independently, develop a cooperative strategy that incorporates key actors whose inputs and resources are critical to achieve success* (...).

Brinckerhoff também sugere ao gestor desses programas um *mix* de métodos de influência, para negociar e manter a cooperação, sem gerar conflito entre esses diversos atores:

> *Recognize that effective cooperation and coordination must deal with three obstacles. First, collaborators may experience cooperation as threatening to their operational autonomy. Second, not everyone involved will agree on what should be done and how. Third, there may be conflicts between the requirements for horizontal cooperation among collaborating agencies and the hierarchical demands of individual agencies' vertical reporting relations (...) Implement the program's strategy using a mix of persuasion and exchange methods to influence key collaborators and stakeholders (...).*[19]

Esse *mix* de métodos é apresentado pelo autor num modelo conceitual representado num quadrante, conforme a Figura 1, abaixo.

Figura 1: Métodos de influência para a gestão de programas de desenvolvimento

		Métodos de Influência	
		Persuasões	Permutas
Grau de Escolha em Conformidade	Alto	Disseminação de informações Relações públicas Educação Marketing & Lobby Consulta informal e aconselhamento Mobilização de demanda	Incentivos positivos e induções Construção de coalizões Acordos recíprocos Reforço e enquadramento de comportamento Mediação de compensações
	Baixo	Manipulação psicológica Negociação informal e Consentimento mútuo Consulta formal	Barganha e negociação formais Ameaças e sanções Contratos

Fonte: BRINKERHOFF, Derick W, *op. cit.*, p. 6.

Por fim, Brinckerhoff também aponta para a necessidade de o gestor "reconhecer a importância de uma liderança efetiva para gerenciar programas e pessoas", e entender que "Estruturas de programas são gerenciadas mais pela influência do que pela autoridade; utilize, portanto, barganha, permuta, e negociação como estratégias de liderança".[20]

Oferecida essa reflexão conceitual preliminar sobre a negociação no âmbito de programas de desenvolvimento apoiados pela ajuda externa, a seguir apresentam-se casos ilustrativos de negociações no âmbito de programas de desenvolvimento coordenados pelo Ministério da Previdência Social do Brasil (MPS), apoiados pela ajuda externa. Esses casos baseiam-se na experiência pessoal do autor como Coordenador Geral da Unidade de Coordenação de Projetos (UCP)[21], da Secretaria Executiva do Ministério da Previdência Social, no período de abril a novembro de 2003.

Os programas da Previdência Social, apoiados pelos BIRD e BID, foram elaborados por áreas técnicas do MPS com a finalidade de apoiar a modernização e o fortalecimento dos diferentes regimes da previdência social do Brasil, a partir de ações voltadas para o aprimoramento de seus processos e sistemas, visando a uma melhoria contínua nos serviços prestados à população. Existiam três programas em execução e dois em negociação no período acima mencionado: o Programa de Apoio à Reforma dos Sistemas Estaduais de Previdência (PARSEP), o Programa de Assistência Técnica para a Modernização da Previdência Social (PROAST) e o Programa de Apoio à Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social (PROPREV) estavam em execução. O Programa de Apoio à Previdência dos Municípios (PREVMUN) e o Programa de Assistência Técnica para a Modernização da Previdência Social II (PROAST-II) estavam em negociação. Os recursos dos programas, segundo tradição dos bancos, eram empregados em três focos de atividades: contratação de serviços de consultoria, contratação de serviços de treinamento e/ou aquisição de produtos, tais como equipamentos e materiais necessários à execução dos programas.

Os três programas em execução estavam na seguinte situação: o PARSEP, iniciado em janeiro de 2002 e planejado para finalizar em dezembro de 2003, com valor total de US$ 10 milhões, sendo US$ 5 milhões do BIRD, e US$ 5 milhões do MPS, tinha como objetivo apoiar o desenvolvimento da capacidade institucional dos Estados para a formulação e a gestão da previdência de seus funcionários de modo a assegurar a viabilidade financeira e atuarial dos regimes previdenciários. O PROAST, iniciado em maio de 2000 e planejado para finalizar em dezembro de 2003, com valor total de US$ 10,05 milhões, sendo US$ 5,05 milhões do BIRD e US$ 5 milhões do MPS, tinha como objetivo criar condições para que o MPS e o INSS pudessem levar adiante o projeto de reforma da previdência social, identificando áreas e projetos prioritários para seu fortalecimento institucional.

O PROPREV, iniciado em janeiro de 2002 e previsto para finalizar em dezembro de 2006, com valor total de US$ 188 milhões, sendo US$ 94 milhões do BID e US$ 94 milhões do MPS, tinha como objetivo contribuir para a transformação institucional do sistema previdenciário brasileiro.

O PREVMUN, previsto para durar quatro anos após a assinatura do contrato, com valor total de US$ 10 milhões, com US$ 5 milhões do BIRD e US$ 5 milhões do MPS, tinha o objetivo era apoiar 26 capitais estaduais ou grandes municípios nas ações necessárias à consecução de suas reformas previdenciárias. O PROAST–II, previsto para durar cinco anos após a assinatura do contrato, num valor total de US$ 100 milhões, sendo US$ 50 milhões do BIRD e US$ 50 milhões do MPS, tinha por objetivo implementar produtos provenientes do PROAST e apoiar ações não cobertas pelo PROPREV.

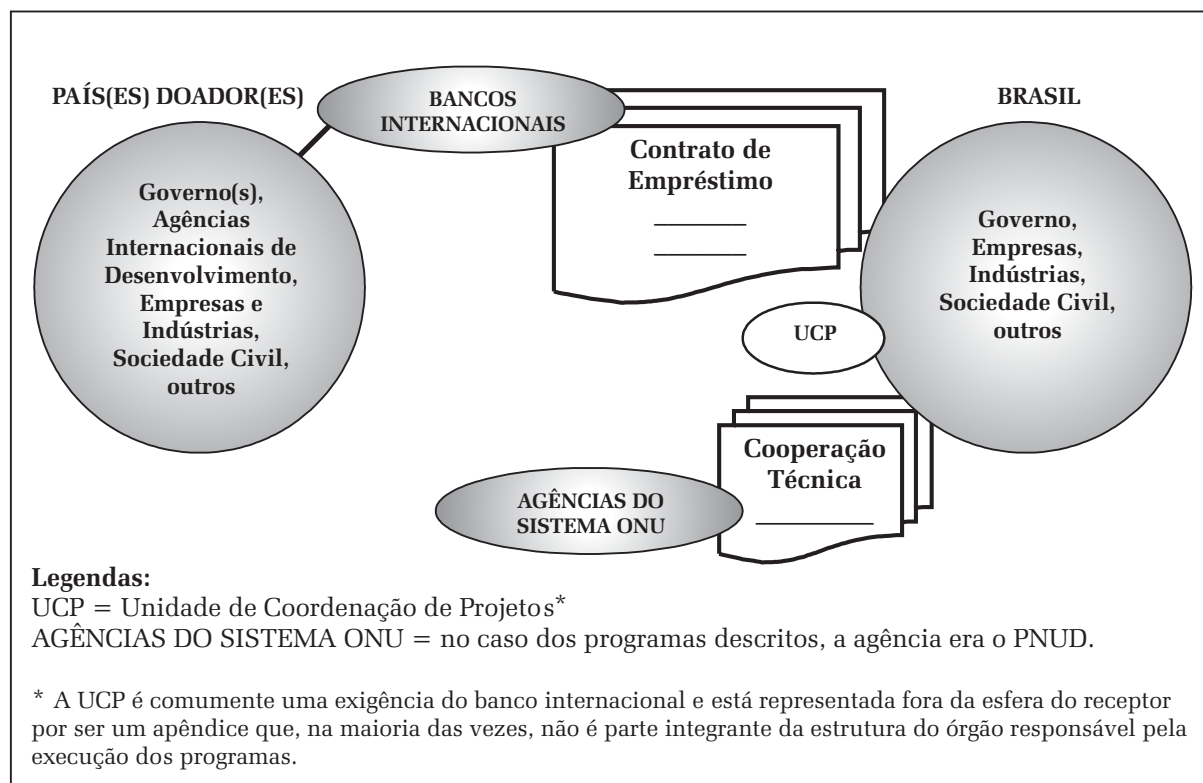
Todos os programas ainda contavam com a cooperação técnica do PNUD. A cooperação técnica prestada pelo PNUD era oferecida através de um acordo-quadro com conteúdo quase idêntico ao contrato de empréstimo com o banco – que se denominava "espelho" do contrato. O objetivo da cooperação técnica do PNUD era o de assistir o MPS nos processos administrativo-financeiros (licitações e registros) dos programas, ao custo de 3% por processo administrativo concluído.[22]

No plano nacional, estavam envolvidos os mais variados atores, tanto no caso do Brasil, quanto no caso dos países-membros dos bancos internacionais. Esses atores, sendo indústrias, ou grandes consultorias, ou ainda organizações da sociedade civil com seus interesses relativos a participação e transparência, também têm grande interesse em prestar seus serviços, oferecer seus produtos, ou simplesmente acompanhar esses tipos de programas. Um modelo simplificado de atores e instrumentos da ajuda externa aqui descrita está representado na Figura 2, abaixo.

Figura 2: Modelo simplificado dos atores e instrumentos envolvidos na Cooperação Financeira Multilateral do Brasil

Legendas:
UCP = Unidade de Coordenação de Projetos*
AGÊNCIAS DO SISTEMA ONU = no caso dos programas descritos, a agência era o PNUD.

* A UCP é comumente uma exigência do banco internacional e está representada fora da esfera do receptor por ser um apêndice que, na maioria das vezes, não é parte integrante da estrutura do órgão responsável pela execução dos programas.

Fonte: Autor

Compreendido esse quadro-geral, pode-se avançar para as considerações acerca da prática da negociação desses programas. Para facilitar o entendimento, dividir-se-ão os relatos sobre as negociações nesses programas em dois momentos: antes da assinatura do contrato e depois da assinatura do contrato com os bancos.

A negociação para a assinatura do contrato com os bancos segue um procedimento formal, comum a todos os programas do Brasil que recebem esse tipo de ajuda externa. O ciclo necessário para a contratação de empréstimos de instituições financeiras internacionais envolve, segundo a Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil (SEAIn/MP, 2004), as seguintes etapas: Apresentação è Aprovação è Identificação è Preparação è Avaliação è Negociação è Diretoria è Senado è Assinatura.[23]

Observa-se, no ciclo da SEAIn, apenas uma etapa denominada "negociação".[24] Essa etapa está intrinsecamente relacionada às demais e, portanto, para compreendê-la, é necessário um rápido olhar sobre as demais etapas. As etapas podem ser resumidamente explicadas da seguinte forma: os atores do governo interessados nesse tipo de CI devem apresentar carta-consulta à Comissão de Financiamentos Externos (COFIEX) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Nessa carta-consulta descrevem ações dos Programas/Projetos e seus respectivos custos, explicitando o que seria coberto com recursos externos e o que seria coberto com recursos nacionais – também denominados "contrapartida local". A carta-consulta é encaminhada à SEAIn, que atua como Secretaria Executiva da COFIEX. Antes de ser apreciada pela COFIEX, a apresentação por escrito é seguida por uma exposição técnica do Programa/Projeto ao Grupo Técnico da COFIEX (GTEC), com o fim de detalhar e esclarecer pontos de eventuais dúvidas da proposta. Em seguida, a COFIEX aprecia as propostas em reuniões plenárias periódicas. No caso de a COFIEX recomendar o Programa/Projeto, antes do início da preparação do Projeto, deve-se, segundo o Manual de Financiamentos Externos do MPOG, verificar se há o interesse do Agente Financiador.[25] Em caso positivo, dá-se início à preparação do Projeto, que segue etapas específicas de cada Agente Financiador. Esse Agente Financiador "realiza missões técnicas com o objetivo de detalhar a proposta juntamente com o órgão responsável pela execução do projeto e com outros órgãos envolvidos no Projeto". Após a preparação do projeto, o Agente Financiador elabora as minutas contratuais[26] e as distribui à Secretaria do Tesouro Nacional (Ministério da Fazenda), à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (Ministério da Fazenda), ao órgão proponente e ao órgão executor.[27] Havendo pronunciamentos favoráveis ao Projeto, ocorre, então, o que se denomina "pré-negociação", ou seja, uma reunião na qual deve ser consolidada "a posição que subsidiará a delegação brasileira (...) nas *negociações* com o Agente Financiador". Finalizada a pré-negociação, agenda-se a data da negociação com o Agente Financiador.[28] "Concluída a negociação, o proponente mutuário deverá providenciar: (a) parecer(es) jurídico(s) sobre a minuta contratual negociada; (b) caso o contrato negociado seja em língua estrangeira, a sua tradução juramentada e, posterior encaminhamento à PGFN/MF. Três últimos passos encerram o ciclo: a aprovação

pela Diretoria Executiva do Agente Financiador; o encaminhamento de uma exposição de motivos do Ministro da Fazenda ao Presidente da República, na qual ainda solicita o envio de uma mensagem ao Senado Federal "com vistas à autorização da contratação e/ou à concessão de garantia da União". Por fim, havendo a autorização pelo Senado Federal, a PGFN/MF dá conclusão ao processo garantindo a assinatura do contrato pelas partes envolvidas.[29]

No caso do MPS, a primeira negociação que ocorreu foi com relação à criação da UCP. A UCP não era parte integrante do organograma do MPS. Tratava-se de uma estrutura criada – um apêndice na verdade – como parte de uma cláusula contratual colocada pelo Agente Financiador denominada "cláusula de efetividade". Nessa cláusula, o Agente Financiador estabelecia que só aprovaria o Programa/Projeto quando tivesse inspecionado o órgão executor e verificada a existência de uma estrutura – física e de recursos humanos qualificados – capaz de executar o montante de recursos previstos para o Programa/Projeto no prazo de tempo hábil pré-estabelecido pelo Contrato. Apesar da pressão dos bancos para a criação dessa área, descobriu-se mais tarde durante a negociação de um novo contrato que esse item era negociável, já que os bancos não podiam, em princípio, apresentar esse tipo de demanda a um órgão do governo brasileiro, seja ele municipal, estadual ou federal. Assim, teria sido possível negociar com os bancos a utilização de uma estrutura já existente no âmbito do MPS ou ainda a criação de uma nova estrutura no âmbito do MPS. De qualquer forma, deve-se ter em mente que os bancos só se sentiam, naturalmente, impelidos a disponibilizar financiamentos quando atendidas as condições mínimas dos seus contratos.

Com relação aos demais contratos dos outros programas no âmbito do MPS, havia uma situação bastante interessante. Em função da boa execução *financeira* do primeiro programa (o PROAST), financiado pelo BIRD, o BIRD e o próprio BID passaram a propor financiamentos aos demais programas do Ministério, não tendo havido, portanto, necessidade alguma de negociação com os bancos para a assinatura dos demais contratos. Em alguns casos, como o PROPREV, houve inclusive disputa entre o BIRD e o BID a respeito de quem financiaria o programa. De fato, após o PROAST, as negociações mais intensas e difíceis foram aquelas junto à COFIEX, um ator nacional. Nesses casos, os próprios bancos disponibilizavam seu pessoal para auxiliar os técnicos da UCP na elaboração dos programas junto às áreas técnicas do MPS. Por outro lado, a negociação do acordo de cooperação técnica com o PNUD também não era necessária, pois além de os próprios bancos recomendarem *fortemente* a presença de agências do sistema ONU, o próprio PNUD era reconhecido por sua agilidade[30] e também demonstrava grande interesse em prestar seus serviços, por razões óbvias.

Uma vez assinados os contratos, as negociações passavam a ocorrer durante a execução dos programas e eram muito variadas, envolvendo tanto os atores nacionais, quanto os internacionais, em torno de questões de interesses bastante variados. Com os atores nacionais, as negociações mais comuns referiam-se à ordem de prioridades das ações executadas no âmbito dos programas; à realização de ações sem o devido respaldo técnico; à inclusão de

novas ações à medida que atores novos emergiam na estrutura do MPS; ao cancelamento de ações em pleno andamento pela simples mudança de prioridades de novos líderes; e à decisão pela utilização de recursos dos bancos ou do MPS para pagamentos de serviços ou produtos específicos.

Quanto às negociações relativas à ordem de prioridades das ações executadas no âmbito dos programas, essas eram as mais comuns. Apesar de as ações estarem previamente estabelecidas no planejamento original, com o início da execução dos programas, áreas beneficiadas do MPS apresentavam suas demandas de contratação de serviços ou aquisição de produtos à UCP sem a devida preocupação com as prioridades e prazos previamente estabelecidos. Algumas iniciativas de solicitar a antecipação de ações partiam do próprio Secretário Executivo ou ainda do próprio Ministro. Um exemplo de antecipação foi a decisão pela compra de 1.500 *notebooks* para fiscais do INSS, antecipada do final para o início da execução do PROPREV. A antecipação era justificada pelos benefícios públicos de tornar o trabalho desses fiscais mais eficientes, como também pela expectativa de gerar motivação e credibilidade para a continuidade das ações do PROPREV, ainda quando de seu início. Todas essas decisões passavam por um intenso processo de negociação interno no MPS. Caso essas ações antecipadas envolvessem gastos muito altos, as negociações também precisavam ser feitas junto aos bancos. Para os bancos, porém, bastava, em geral, uma boa justificativa para a anuência.

Obviamente, as negociações relativas à realização de ações sem o devido respaldo técnico eram temerárias. Um exemplo crítico era o Plano Diretor de Tecnologia de Informação (PDTI), elaborado ainda no governo anterior, com base no diagnóstico realizado com recursos do PROAST. O PDTI estipulava a necessidade de compra de uma nova plataforma de TI para os dados dos usuários da previdência social do país, porém oferecia três alternativas de configuração técnica dessa plataforma. A escolha de uma entre as três alternativas era estratégica e, sendo equivocada, poderia representar um enorme desperdício de recursos. Para evitar equívocos, portanto, uma consultoria em TI foi contratada com recursos do PROPREV para auxiliar na decisão a ser tomada pelo responsável da área de TI do novo governo. Por razões ainda não compreendidas, a área de TI do MPS, apesar de inúmeras demandas e de todos os instrumentos necessários à disposição, nunca apresentou a sua escolha. Além disso, várias vezes, por meio do Secretário Executivo, fez pressão sobre a UCP para a aprovação da compra de uma das alternativas de plataforma sem o devido respaldo técnico, de sua própria responsabilidade. O Coordenador Geral da UCP chegou a ser convocado na Secretaria Executiva para aprovar a referida aquisição. Frente a esse quadro de pressão interna, o último recurso utilizado pelo Coordenador Geral foi reorientar a responsabilidade da decisão sobre o BIRD. De acordo com o contrato de empréstimo, gastos previstos acima de um limite estipulado pelo Banco devem receber uma autorização por escrito do Banco, contendo sua “não-objeção”. Assim, em telefonema confidencial para o representante do BIRD em Washington, a situação foi explicada e, tendo o representante

compreendido a seriedade do assunto, ficou acertado que o próprio Banco imporia restrição à aquisição dessa plataforma com a justificativa da própria ausência do respaldo técnico oficial. Dois dias depois, a Secretaria Executiva tentou negociar por telefone com o BIRD a "não-objeção" à referida compra e, apesar das colocações do Secretário Executivo relativas ao "absurdo de ter gringos interferindo em questões de interesse nacional", o BIRD não cedeu.

As negociações para a inclusão de novas ações não planejadas originalmente nos programas eram, em geral, muito difíceis. Essas inclusões são sempre mais dramáticas quando o final do ano fiscal se aproximava e os gastos previstos para aquele ano ficavam aquém do orçamento inicialmente disponível. Por exemplo, no final de 2003, uma grande pressão surgiu por parte de um dos assessores do então Secretário Executivo para o pagamento de um curso de MBA para 800 fiscais do INSS, com recursos de capacitação ainda não utilizados no PROPREV.[31] Essa ação não tinha qualquer relação com o planejamento original, nem com o objetivo final do PROPREV, sendo tecnicamente inadequada. Surpreendentemente, o edital de licitação desse MBA foi elaborado sem o conhecimento do Coordenador Geral da UCP e quase chegou a ser lançado nos meios de comunicação. Ao detectar essa anomalia, o Coordenador Geral iniciou um processo de negociação intensa, diretamente com o Ministro e com o seu Chefe de Gabinete, para cancelar a ação e ainda convencê-los a reorientar a ação para uma capacitação de atendentes dos balcões do INSS, ação mais condizente com o objetivo geral do PROPREV. Um último recurso disponível para barrar a proposta seria a estratégia descrita anteriormente, de negociar diretamente com o BID a sua não-objeção à ação, sendo a capacitação num valor que demandava, segundo o contrato de empréstimo, uma posição por escrito do Banco. Esse último recurso era um poderoso instrumental nas negociações com atores do próprio Ministério em torno da inclusão de novas ações nos programas em andamento.

A negociação para o cancelamento de ações já iniciadas foi, sem dúvida, a mais comprometedora e com impactos negativos mais diretos sobre o desenvolvimento nacional. Com a troca do alto escalão do MPS na transição do governo de Fernando Henrique Cardoso para o governo de Luis Inácio Lula da Silva, o novo alto escalão decidiu não pagar um aditivo de contrato solicitado por uma grande empresa de consultoria responsável pela implementação do estágio final da consultoria de modernização da gestão do INSS. A decisão do não-pagamento apoiava-se em questões de desconfiança em torno do aditivo e sua procedência técnica. Com a persistência do impasse por mais de seis meses, os recursos humanos mobilizados por dois anos para a modernização da gestão do INSS (ou seja, desde 2001) foram gradualmente se dispersando e as mudanças no processo de gestão simplesmente ficaram estagnadas. Segundo informações obtidas recentemente, a questão continua sem solução até os dias atuais, devendo ser eventualmente solucionada através de Arbitragem, conforme orientação do Contrato de Empréstimo com o BID.[32]

A escolha na utilização da fonte de recursos – se do Banco, ou do Ministério – para pagamentos de serviços ou produtos necessários à execução dos programas era um ponto de negociação relativamente freqüente entre a UCP e os bancos internacionais. Na verdade,

tratava-se menos de um processo do que um instrumento de negociação interna no Ministério. A escolha pela fonte do Banco em determinados momentos possibilitava agilizar ações anteriormente não planejadas e ainda a desvinculação da ação às regras nacionais de licitação para os programas. Muitas dessas negociações ocorriam diretamente entre o Coordenador Geral da UCP, a Secretaria Executiva, o responsável pela área de processos (licitações) da UCP e o responsável pelos programas no banco em questão.

Adicione-se às considerações e exemplos acima, a pressão de empresas e indústrias nacionais ou internacionais interessadas em vencer licitações e oferecer seus produtos ou serviços ao Programa, ou ainda a pressão de acionistas do Banco, ou ainda a pressão de contribuintes de imposto de renda do(s) país(ses) doador(es) a partir do(s) qual(is) se originou a fonte dos recursos, dentre inúmeros outros. Adicione-se, também, a possibilidade de tratar com líderes e decisores chaves para os programas, porém com visões limitadas da ajuda externa, ou ainda distintas das prioridades e caminhos de programas nacionais. Essa infinidade de percepções e atores, direta ou indiretamente envolvidos nos programas, representados na Figura 2, tinham seus interesses próprios e, portanto, esforçavam-se para conseguir influência no processo de execução desse Programa. Assim, a fonte de influências e de possibilidades de negociação ampliava-se enormemente, devendo o responsável pela coordenação de tais programas preparar-se técnica e politicamente para essa ampliação.

Conclusão

Atualmente, a complexidade de novos temas das Relações Internacionais e as inúmeras novas possibilidades de interação entre Estados geram a possibilidade de expansão de alguns conceitos elementares, como o próprio conceito de negociação. Se, por um lado, a perspectiva clássica da negociação nas Relações Internacionais é a de discussões entre representantes de dois ou mais Estados soberanos, a prática da negociação no âmbito da ajuda externa revela novas dimensões de negociação ainda pouco abordadas na literatura. Nos exemplos ilustrativos da ajuda externa para programas do Ministério da Previdência Social do Brasil, nota-se que as negociações para a assinatura dos contratos – o que mais se aproximaria da negociação na perspectiva clássica – em alguns casos nem sequer era necessária. Assim, foi possível identificar novas dimensões de negociação, tanto no aspecto do número de atores envolvidos, quanto no aspecto de grupos de interesse, sejam eles nacionais ou internacionais, o que torna mais translúcida a distinção entre posições nacionais *versus* posições internacionais na negociação no âmbito da ajuda externa – uma categoria da CI no âmbito das Relações Internacionais.

Nota-se, portanto, a partir do relato dos processos de negociação vivenciados pelo autor no exercício de sua função como gestor de programas do Ministério da Previdência Social, que a tradicional perspectiva da negociação internacional não responde aos desafios da gestão de programas de porte nacional, financiados com recursos externos. Nesses

programas, a negociação não está restrita à tradicional dimensão ator nacional x ator internacional, abordagem clássica das Relações Internacionais, mas incorpora novas dimensões nas quais não se pode mais amparar na dicotomia ator nacional x ator internacional, nem puramente nas habilidades diplomáticas tradicionais. O cerne das negociações nesses programas não é obter ganhos para um ou outro Estado representado por seus diplomatas, mas organizar e mobilizar todos os atores envolvidos – nacionais e estrangeiros – em torno de um processo de desenvolvimento nacional extremamente complexo e para o qual inúmeros interesses estão em jogo.

Em suma, deve-se reconhecer que programas de grande porte, por sua estrutura, prestígio e agilidade nos processos administrativos permitida pela cooperação técnica de um organismo internacional (no caso, o PNUD), são, no âmbito governamental – tradicionalmente marcado pela falta de planejamento e de leis e instrumentos mais ágeis e eficientes de processos administrativos – uma fonte natural de turbulências. O maior desafio parece ser o de conduzir o programa com habilidade suficiente para influenciar os diversos atores envolvidos sem desvirtuar o próprio programa, ou seja, sem incorrer no erro de realizar uma infinidade de ações isoladas e à mercê de interesses específicos e desarticulados que não resultarão em melhorias para o desenvolvimento nacional. Para tanto, deve-se manter em mente que o objetivo maior de qualquer programa de governo é o de melhorar os serviços prestados pelo governo para sua população.

Notas

1 **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1987.

2 MARTIN, Lisa L., International Cooperation, in: KRIEGER, Joel. **The Oxford Companion to Politics of the World** (Ed.). New York: Oxford University Press, 1993, p. 434-435

3 **Dictionnaire de la terminologie du droit international,** Paris: Sirey, 1960, *apud* SOARES, Guido. A Cooperação Técnica Internacional, in: MARCOVITCH, Jacques. **Cooperação internacional: gestão e estratégia**. São Paulo: EDUSP, 1994. Assim, enquadram-se no conceito clássico de CI, por exemplo, ajustes mútuos nas políticas de governos de países que decidem entrar num processo de criação de zonas de livre comércio, de países que decidem acordar sobre um problema comum como a redução da emissão de gases poluentes na atmosfera, ou a contenção de uma epidemia como a Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS). A diplomacia, nessa perspectiva clássica da CI, é, portanto, sem dúvida alguma, o instrumento primordial das negociações entre Estados.

4 Cooperação também tem uma definição oriunda da economia e da história das sociedades. Nesses campos, "o termo é empregado (como o adjetivo cooperativo) para descrever qualquer forma de organização social ou econômica que tem por base o trabalho harmônico em conjunto, em oposição à concorrência". É daí a origem do conceito de "cooperativa". Interessante observar que, nessa perspectiva, cooperar significa "um grande esforço racional no sentido de superar antagonismos menores a fim de trabalhar em conjunto por interesses maiores" (Summer, 1906, *apud* **Dicionário de Ciências Sociais**, *op. cit.*, p. 272). Também é caracterizada por Summer como "cooperação antagônica".

[5] FEINBERG, Richard E. Foreign Aid, in: KRIEGER, Joel. (Ed.) **The Oxford Companion to Politics of the World**. New York: Oxford University Press, 1993, p. 310.

[6] DOMERGUE, Maurice. **Technical Assistance: Theory, Practice and Policies**. New York: Praeger, 1967.

[7] *Ibid*, p. 15.

[8] **The Oxford Companion to Politics of the World**. New York: Oxford University Press, 1993.

[9] Apesar da forte relação com a noção de um trabalho conjunto com metas desejadas por todos os envolvidos, um erro comum que limita o entendimento da CI é assumir que cooperação é essencialmente benevolente e ainda livre de conflitos. Adam Smith (1937, *apud* **Dicionário de Ciências Sociais**, p. 272) já destacava essa perspectiva ao afirmar que "[o] homem tem oportunidades quase constantes de receber ajuda de seus irmãos e é inútil esperar essa ajuda apenas como benevolência...Não é a benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que nos proporciona nosso jantar, e sim a preocupação de cada um deles com seus próprios interesses". Portanto, apesar dessa perspectiva aparentemente altruística, há que se considerar que em muitos casos os países chamados "doadores" podem criar mecanismos que "amarram" suas ajudas externas de forma que os recursos transferidos sejam, por exemplo, gastos com contratação de serviços e aquisição de equipamentos dos próprios países doadores. Daí a estreita relação entre ajuda externa e política externa, ou ainda a comum referência à ajuda externa como o "*aid business*". Cf. EASTERLY, William. Can Foreign Aid Buy Growth?, **Journal of Economic Perspectives**, v. 17, n. 3, Summer, 2003, p. 23-48.

[10] É importante ressaltar que essa abordagem da CTI já foi ultrapassada e substituída pelo conceito de "desenvolvimento de capacidades" (Capacity Development), pesquisado e difundido amplamente pelo escritório do United Nations Development Programme (UNDP) em Nova Iorque, desde meados dos anos 90. Esse tema ainda é escasso no Brasil.

[11] BRASIL, Associação Brasileira de ONGs (ABONG), Sobre as regras da cooperação Internacional. Cf. http://www.abong.org.br/novosite/publicacoes/fundos_manual.asp?manual1=fundos_cooperacao (acessado em 28/10/2004). Importante observar que a cooperação entre ONGs também é denominada "cooperação privada".

[12] BRASIL, Agência Brasileira de Cooperação (ABC), A cooperação técnica. Cf. http://www.abc.mre.gov.br/ (acessado em 23/12/2004).

[13] THE WORLD BANK GROUP. What is the World Bank? Cf. http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20040558~menuPK:34559~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:29708,00.html (acessado em 22/4/2005).

[14] BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, Organismos Financeiros, BID. Cf. http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/relext/mre/orgfin/ (acessado em 22/4/2005).

[15] BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Assuntos Internacionais: Projetos. Cf: http://www.planejamento.gov.br/assuntos_internacionais/conteudo/projetos/apresentacao.htm (acessado em 9/10/2004).

[16] BRINKERHOFF, Derick W. Agency for International Development (USAID), Looking Out, Looking In, Looking Ahead: Guidelines for Managing Development Programs, in: IPC Working papers. U.S. Implementing Policy Change Project (#936-5470, Contract #AEP-5470-I-00-5034-00).Washington, D.C: Center for Democracy and Governance, 1991, p. 3. O autor não indica os países nos quais foi aplicada a pesquisa, referindo-se apenas a "*developing countries*".

[17] *Ibid.*, p. 3. Tradução livre do autor. Original: "As networks of service production and delivery, programs extend beyond a single site or location to many sites, reaching the regional or even the national level".

[18] KRUGLIANSKAS, Planejamento de projetos de cooperação técnica internacional, in: MARCOVITCH, Jacques. **Cooperação Internacional: Gestão e Estratégia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994, p. 401. Kruglianskas adota as siglas PCTI e CTI com o significados, respectivamente, de "Projetos de Cooperação Técnica Internacional" e "Cooperação Técnica Internacional". Deve-se ressaltar que o autor adota esses termos também como sinônimos de Cooperação Financeira Internacional, confusão comum entre os autores que abordam o tema no Brasil.

[19] BRINKERHOFF, Derick W, *op. cit.*, p. 4-5.

[20] *Ibid.*,p. 11.

[21] Unidade instituída em dezembro de 1999 (Portaria Ministerial No 6.197), cuja finalidade era a de coordenar o planejamento, a execução, o monitoramento e a avaliação de programas/projetos apoiados pela cooperação internacional (técnica e financeira), firmados através de contratos/acordos entre o governo brasileiro e organismos internacionais, tendo como mutuário o MPS.

[22] Esse custo cobrado pelas agências, tais como o PNUD, varia de caso para caso, alcançando até 13% do valor total de cada operação, dependendo da agência que presta a cooperação técnica. Esse custo administrativo é justificado pela complexidade e conhecimentos necessários ao desenvolvimento dos processos.

[23] O detalhamento apresentado para cada uma das etapas indicadas é um resumo das informações contidas em BRASIL, Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIn/MP), Manual de Financiamentos Externos: Setor Público com Organismos Multilaterais e Agências Bilaterais de Crédito, Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004.

[24] Por outro lado, no mesmo Manual, todo o ciclo é por vezes denominado "negociação". Na abertura do Manual, lê-se, por exemplo, "Cabe à SEAIN/MP (a) coordenar operacionalmente todo o **processo de negociação para a obtenção de financiamentos externos** relativos a Projetos pleiteados pelos órgãos ou entidades do setor público com organismos multilaterais e agências bilaterais de crédito". SEAIn/MP, p. 9. (minha ênfase).

[25] Apesar dessa indicação no documento do Manual, na prática esse interesse do Agente Financiador – no caso os Bancos Internacionais – já foi explorado em momento anterior ao encaminhamento da proposta à COFIEX.

[26] Primeira versão do contrato internacional a ser celebrado entre as partes envolvidas.

[27] Antes de dar prosseguimento ao processo de negociação das minutas contratuais, há uma série de providências locais a serem tomadas pelos contratantes do empréstimo. Para maiores detalhes, ver SEAIn/MP.

[28] Interessante observar que o próprio Manual não detalha mais o processo de negociação com o Agente Financiador, indicando apenas o que consta a seguir, no texto.

[29] O próprio Manual do governo se restringe à negociação para a obtenção de recursos financeiros.

[30] Para o leitor ter uma dimensão exata dessa agilidade, em um levantamento informal no âmbito do Ministério da Previdência Social, observou-se que no ano de 2002, o Ministério foi capaz de realizar em torno de 40 licitações, entre grandes e pequenas. No âmbito do PROPREV, com a utilização do PNUD, no mesmo ano foram realizadas em torno de 435 licitações, entre grandes e pequenas (Documentos Internos).

[31] A não-utilização desses recursos devia-se ao fato de 2003 ter finalizado quase sem execução do Programa, já que a nova alta administração do MPS tinha em mente reorientar todo o Programa ao invés de dar continuidade à sua execução normal.

[32] BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, Resolução BID DE-62/01, Contrato de Empréstimo n. 1346/OC-BR entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, Programa de Apoio à Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social (PROPREV) – Primeira Fase, 19/12/2001, p. 18. À época, o Coordenador Geral da UCP apresentou ao então Ministro um documento com um parecer técnico que indicava a adequação do aditivo frente aos serviços prestados pela consultoria e a necessidade de dar continuidade à ação sob o risco de desmobilizar todos os recursos. Após a leitura desse parecer, o Ministro comentou que esse aditivo "deveria ter sido fechado antes da troca de governo", revelando a natureza política do processo negociador.

Referências Bibliográficas

AMORIM, Celso. Perspectivas da cooperação internacional, in: MARCOVITCH, Jacques. **Cooperação internacional: gestão e estratégia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, Resolução BID DE-62/01, Contrato de Empréstimo n. 1346/OC-BR entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, Programa de Apoio à Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social (PROPREV) – Primeira Fase, 19/12/2001.

BASE DE DADOS TROPICAL (BDT), Cooperação Internacional, Programa Estadual para a Conservação da Biodiversidade – PROBIO/SP, Entendendo o Meio-Ambiente, v. VIII, Fundação André Tosello (FAT), Campinas. Cf. http://www.bdt.fat.org.br/index (acessado em 28/01/2005).

BRASIL, Agência Brasileira de Cooperação (ABC), A cooperação técnica. Cf. http://www.abc.mre.gov.br/ (acessado em 23/12/2004).

_______. Associação Brasileira de ONGs (ABONG), Sobre as regras da cooperação Internacional. Cf. http://www.abong.org.br/novosite/publicacoes/fundos_manual.asp?manual1=fundos_cooperacao (acessado em 28/10/2004).

_______. Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Ministério da Fazenda do Brasil. Acordos Bilaterais ou Memorandos de Entendimento (MOUs). Cf. http://www.cvm.gov.br/port/inter/mou-p.asp (acessado em 5/8/2004).

_______. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnólogico (CNPq), Cooperação Internacional. Cf. http://www.cnpq.br/areas/cooperacaointernacional/index.htm (acessado em 28/1/2005).

_______. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Objetivo da Cooperação Internacional. Cf. http://www.capes.gov.br/capes/portal/conteudo/10/Objetivo_Cooperacao.htm (acessado em 30/4/2005).

_______, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Assuntos Internacionais: Projetos. Cf: http://www.planejamento.gov.br/assuntos_internacionais/conteudo/projetos/apresentacao.htm (acessado em 9/10/2004).

_______, Ministério das Relações Exteriores, A Cooperação Técnica Internacional, Temas da Agenda Internacional. Cf. http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/temas_agenda/cooperacao_inter/cooperacao02.asp (acessado em 28/10/2004).

_______, Ministério das Relações Exteriores, Organismos Financeiros, BID. Cf. http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/relext/mre/orgfin/ (acessado em 22/4/2005).

_______, Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIn/MP), Manual de Financiamentos Externos: Setor Público com Organismos Multilaterais e Agências Bilaterais de Crédito, Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004.

BRINKERHOFF, Derick W. Agency for International Development (USAID), Looking Out, Looking In, Looking Ahead: Guidelines for Managing Development Programs, in: IPC Working papers. U.S. Implementing Policy Change Project (#936-5470, Contract #AEP-5470-I-00-5034-00).Washington, D.C: Center for Democracy and Governance, 1991.

Dicionário de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1987.

DOMERGUE, Maurice. **Technical Assistance: Theory, Practice and Policies**. New York: Praeger, 1967.

EASTERLY, William. Can Foreign Aid Buy Growth?, **Journal of Economic Perspectives**, v. 17, n. 3, Summer, 2003, p. 23-48.

FEINBERG, Richard E. Foreign Aid, in: KRIEGER, Joel. **The Oxford Companion to Politics of the World** (Ed.). New York: Oxford University Press, 1993, p. 309-311.

KRUGLIANSKAS, Planejamento de projetos de cooperação técnica internacional, in: MARCOVITCH, Jacques. **Cooperação Internacional: Gestão e Estratégia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

MARTIN, Lisa L., International Cooperation, in: KRIEGER, Joel. **The Oxford Companion to Politics of the World** (Ed.). New York: Oxford University Press, 1993, p. 434-435.

The Oxford Companion to Politics of the World. New York: Oxford University Press, 1993.

SOARES, Guido. A Cooperação Técnica Internacional, in: MARCOVITCH, Jacques. **Cooperação internacional: gestão e estratégia**. São Paulo: EDUSP, 1994.

THE WORLD BANK GROUP. What is the World Bank? Cf. http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS0,,contentMDK:20040558~menuPK:34559~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:29708,00.html (acessado em 22/4/2005).

HISTÓRIA E DESTINO: A *FRONTIER THESIS* DE FREDERICK JACKSON TURNER

Arthur Lima de Avila*

Resumo

Este artigo busca demonstrar como a narrativa histórica criada por Frederick Jackson Turner conseguiu realizar a transformação da doutrina do Destino Manifesto em uma teoria histórica científica. Isso possibilitou sua utilização política em momentos diversos do século XX mediante a transmutação de uma determinada contingência histórica particular, a expansão e a conquista do Oeste, em uma lei de desenvolvimento histórico "inquestionável".

Abstract

The present article tries to demonstrate how the historical narrative conceived by Frederick Jackson Turner managed to transform the Manifest Destiny doctrine into a scientific historical theory. It was used politically in different moments throughout the twentieth-century, because it allowed the transmutation of a certain historical contingence, the expansion and the conquest of the West, into an "unquestionable" law of historical development.

Introdução

O historiador norte-americano Frederick Jackson Turner (1861-1932) é considerado o grande fundador da historiografia moderna nos Estados Unidos. Escrevendo entre a última década do século XIX e as duas primeiras do século XX, Turner rompeu com os parâmetros da história política vigente até então, que enfatizava os feitos dos grandes heróis da nação, e inaugurou a era, segundo suas próprias palavras, da investigação social.[1] Não só isso: também construiu uma teoria que visava explicar os Estados Unidos em seus próprios termos, rompendo com os laços historiográficos que o prendiam à velha Europa e fornecendo uma explicação essencialmente nacionalista da história americana. Conhecida como *frontier thesis*, esta se tornou a doutrina oficial da academia norte-americana durante as três primeiras décadas do século XX.

A importância do estudo da *frontier thesis* dá-se justamente pelo seu peso na profissionalização dos estudos na área de história nos Estados Unidos e por sua relação com as políticas internas e externas do país. Segundo Richard Slotkin, a teoria de Turner transformou-se na escola dominante da historiografia americana e na *rationale* intelectual para muitas das principais ações políticas do século XX.[2] Particularmente, o historiador manteve um contato próximo com dois importantes presidentes do período, Theodore Roosevelt (1901-1909) e Woodrow Wilson (1912-1920), que elogiaram publicamente durante

Rev. Cena Int. 7 (1): 151-169 [2005]

* Mestrando do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande Sul, sob a orientação do Prof. Dr. Cezar Guazzelli. Trabalho realizado com o auxílio do CNPq. Contatos com o autor: arthurlavila@gmail.com.

seus mandatos. O próprio Wilson admitiu que todas as suas idéias sobre a expansão norte-americana haviam sido formadas por meio de conversas com Turner, quando ambos eram colegas na Universidade Johns Hopkins.[3]

O objetivo deste artigo é, então, tentar demonstrar como a *frontier thesis* logrou criar uma explicação histórica que entendia a expansão como motor principal da história norte-americana e que, por isso mesmo, acabou se transformando no embasamento científico da doutrina do Destino Manifesto. O processo de sedimentação dessa narrativa histórica na academia e no imaginário coletivo norte-americanos testificam como modulações conceituais e discursivas involuntárias ou implícitas, compondo os meandros narrativos da escrita da história, podem contribuir para a naturalização de visões de mundo e identidades nacionais de largo alcance.[4] A exploração dos meios pelos quais determinadas narrativas históricas são naturalizadas em detrimento de outras, isto é, os conflitos e negociações que marcam a afirmação de uma escrita da história, traz à baila as regras e circunstâncias que subjazem à atividade historiográfica e lhe emprestam certo grau de seletividade e normatividade.[5] Ademais, procurou-se verificar a influência política da teoria turneriana em diferentes períodos da história norte-americana, evidenciando, assim, seu grau de cristalização e sua centralidade para a historiografia daquele país.

1. Formulação e consolidação da *frontier thesis*

A formulação da *frontier thesis* teve início na década de 80 do século XIX, quando Frederick Jackson Turner era um estudante na Universidade Johns Hopkins, em Baltimore. Tendo completado seus estudos na Universidade Estadual do Wisconsin, o historiador buscou aprimorar-se no campo das Ciências Humanas. Em Baltimore, ele entrou em contato com o efervescente mundo intelectual e historiográfico da época. Johns Hopkins era, então, o grande centro de estudos históricos nos Estados Unidos. Grande parte de seus docentes havia sido treinada na Alemanha e professava uma crença inabalável na cientificidade da história. A historiografia ali desenvolvida era essencialmente centrada na Nova Inglaterra e na suposta herança germânica da democracia norte-americana. Em outras palavras, seus professores assumiam uma postura europeizante, exaltando o Leste e negligenciando as outras regiões do país,[6] fato que mereceu dura reprimenda do jovem historiador na forma de correspondência a um amigo, na qual reclamou da falta de atenção dispensada ao Oeste.[7]

Uma pessoa que compartilhava desse posicionamento era o sulista Woodrow Wilson, colega de Turner na universidade. O futuro presidente discordava das premissas eurocêntricas dos docentes de Johns Hopkins e também via o Oeste como uma chave essencial para a compreensão da história do país. Wilson ficou extremamente entusiasmado com as idéias de seu colega e se dispôs a divulgá-las quando de sua publicação definitiva.[8]

Após a obtenção do diploma de doutor, Turner voltou à Universidade Estadual do Wisconsin como professor contratado. Nos diversos seminários de História Econômica e

Social da América e nas constantes palestras e cursos de extensão oferecidos pela instituição, foi lentamente trabalhando suas hipóteses sobre a proeminência do Oeste na construção da nação. Alguns artigos escritos entre 1890 e 1892, publicados ou não, demonstram que a *frontier thesis* foi elaborada de maneira gradual, de modo que seu autor lentamente montava as peças de um quebra-cabeças teórico.[9] É certo, contudo, que em fins de 1892 as principais premissas de Turner já estavam amplamente sedimentadas.

Os marcos da teoria turneriana foram expostos ao grande público pela primeira vez durante a *World's Columbian Exposition*, realizada em Chicago, em junho de 1893. Ali, durante a reunião anual da *American Historical Association* (AHA), o jovem historiador apresentou um breve artigo que buscava demonstrar a importância da fronteira na história dos Estados Unidos, The Significance of the Frontier in American History. A recepção ao trabalho, contudo, foi fria. Naquela noite quente, o *paper* de Turner não suscitou nenhuma discussão e, segundo um de seus biógrafos, não mereceu nenhum destaque nos relatos que se seguiram à apresentação.[10] No final da década, entretanto, a *frontier thesis* já havia sido consideravelmente disseminada e, no começo do século XX, passou a reinar suprema nas universidades e escolas norte-americanas.[11] A rapidez de sua popularização pode ser explicada a partir de sua importância fundamental no processo de profissionalização da nascente disciplina histórica.

Quando do reconhecimento acadêmico de sua obra, Turner era professor na pequena Universidade de Madison, em Wisconsin, embora já detivesse preciosos contatos no *establishment* acadêmico do Leste. Woodrow Wilson foi um de seus contatos mais importantes nesse círculo, tendo divulgado o trabalho de Turner entre seus pares em Princeton e outras universidades do Leste. Ademais, o ex-colega publicou uma série de resenhas elogiando o historiador nos boletins da AHA e em outros meios de divulgação, contribuindo assim para a aceitação da *frontier thesis* entre os quadros acadêmicos do período.[12] Turner também foi extremamente persistente na exposição de suas idéias, enviando cópias de seu trabalho a pessoas de relevo político, como Theodore Roosevelt[13], e ministrando palestras para o grande público do país.[14] Assim, gradativamente, transformou Madison em uma referência no ensino da "história-ciência" e arregimentou leais seguidores. Sua transferência para Harvard e sua eleição à presidência da AHA, ambas em 1910, representaram a consolidação de seu nome na disciplina nos Estados Unidos. Como diz Gerald Nash, Turner e seus discípulos foram capazes de exercer mais influência do que qualquer outra escola ou grupo, antes ou depois deles.[15] Em suas mãos, a América encontrou sua biografia autorizada.

Segundo a teoria de Turner, a existência de uma área de terras livres, seu contínuo recuo e o avanço dos assentamentos norte-americanos a Oeste explicavam o desenvolvimento dos Estados Unidos. No entanto, o ponto culminante do trabalho do autor é a conceitualização do objeto "fronteira", também utilizada como sinônimo de Oeste: o espaço fronteiriço seria o encontro entre a barbárie e a civilização, entre o índio selvagem e o colono europeu, em qualquer lugar do continente. A fronteira seria, antes de tudo, um processo. Ali se verificaria

a repetição de toda evolução das sociedades humanas, iniciando com aquele breve *meeting* e culminando com a instalação de um sistema político, social e econômico nos moldes daquele existente nos Estados Unidos em fins do século XIX.

Além disso, a fronteira seria o espaço onde se verificaria a verdadeira "americanização" do colono. Da mistura de todas as raças (brancas, diga-se de passagem) surgiria a raça americana, dando início ao famoso *melting pot*. Da peculiaridade da fronteira surgiriam as instituições do país, que se adaptariam a cada sucessiva etapa da expansão ocidental. As suas rudes condições, geradoras de igualdade de oportunidades, seriam responsáveis pelo aprimoramento da democracia norte-americana. Nessa visão, o fronteiriço era, acima de tudo, um amante da liberdade, um desbravador, um democrata, um empreendedor: era o homem americano por excelência. O pioneiro, seja em sua versão primitiva como caçador de peles, seja como o *cowboy* do século XIX, era um modelo tipicamente americano, gerado pelas condições do país e a elas adaptado.

As terras livres seriam uma espécie de "válvula de escape" para as tensões sociais do Leste.[16] Sempre que o ambiente social das grandes cidades do Leste estivesse perto de uma convulsão, os descontentes poderiam migrar para o Oeste. Nessa perspectiva, as terras livres eram fundamentais para a existência das instituições democráticas norte-americanas. Em 1890, entretanto, a fronteira tinha chegado ao fim. De acordo com o Censo Nacional, as *free lands* estavam todas ocupadas, do Atlântico ao Pacífico.[17] A era heróica da expansão continental, não obstante, havia legado qualidades indeléveis aos americanos:

> *The result is that to the frontier the American intellect owes its striking characteristics. That coarseness and strength combined with acuteness and inquisitiveness; that practical, inventive turn of mind, quick to find expedients; that masterful grasp of material things, lacking in the artistic but powerful to effect great ends; that restless, nervous energy; that dominant individualism, working for good and evil, and withal that buoyancy and exuberance which comes with freedom – these are traits of the frontier, or traits called out elsewhere because of the existence of the frontier.*[18]

A elegia de Turner à fronteira desaparecida é, em última instância, o que possibilita uma leitura expansionista de sua obra. Se a expansão forjou a nação, seu fim poderia significar a ruína do regime democrático norte-americano. A possibilidade de uma grande crise de reorganização nacional assustava o historiador, temeroso de que os Estados Unidos não se adaptassem ao novo quadro de um continente sem fronteiras:

> *A people composed of heterogeneous materials, with diverse and conflicting ideals and socials interests, having passed from the task of filling up the vacant spaces of the continent, is now thrown back upon itself and is seeking equilibrium. The diverse elements are being fused into national unity. The forces of reorganization are turbulent and the nation seems like a witches' kettle.*[19]

Mas nem tudo estaria necessariamente perdido, pois, como afirma Turner, as energias que moveram a nação por quase três séculos estariam sendo direcionadas a outras paragens, indicando que o movimento expansionista iria continuar:

> *The demands for a vigorous foreign policy, for an interoceanic canal, for a revival of our power upon the seas, and for the extension of American influence to outlying islands and adjoining countries, are indications that the movement will continue.*[20]

Assim, de maneira explícita, Turner não só diagnostica o problema, mas também fornece o remédio: a expansão ultramarina em direção à Ásia e ao Caribe, e a conseqüente abertura de novas fronteiras, era uma das possibilidades de manutenção do espírito expansionista e do equilíbrio perdido.

Tal explicação adequava-se perfeitamente às preocupações do final do século XIX. Em pouco mais de três décadas, a América havia passado de país rural a nação industrializada. O crescimento econômico dos anos pós-Guerra da Secessão (1861-1865) acabou gerando um quadro de especulação financeira que desembocou no Pânico de 1873, cujo resultado foi a quebra de uma série de bancos, grandes e pequenos, e a falência de centenas de pequenas empresas. Não tendo como manter as margens de lucros avassaladoras experimentadas durante os anos anteriores, as grandes indústrias e as companhias ferroviárias demitiram operários aos milhares, gerando os violentos conflitos laborais da década de 70, mais precisamente entre 1873 e 1877. Após uma breve recuperação na década de 80, a economia voltaria a sofrer com as recorrentes especulações. Desta vez, o desastre seria ainda maior. As falências contavam-se aos milhares, assim como os desempregados, que chegariam aos dois milhões em 1895.[21]

Desse modo, havia uma acentuada percepção de que a América estava à beira de um colapso. Um dos fatores preponderantes para este sentimento era a consciência de que o fim da fronteira estava próximo. A coincidência entre a declaração do Censo de 1890 e a subseqüente eclosão da crise econômica de 1893 foi determinante para que a última fosse compreendida como uma decorrência natural do primeiro, quando, na verdade, não o era. Assim, muitas foram as vozes que defenderam políticas abertamente expansionistas e intervencionistas. Para elas, a *frontier thesis* propunha justamente uma compreensão efetiva do passado e um apontamento para o futuro, ou seja, um paradigma de ação que, se levado a cabo, poderia salvar os Estados Unidos do abismo.[22] Ao desvelar as condições socioeconômicas de conformação da nação norte-americana, Frederick Turner acabou implicitamente revelando as suas "possibilidades" de preservação.

Isso pode ser demonstrado com a própria avaliação que Turner fez da expansão ultramarina da Era Roosevelt (1901-1909): "it was, indeed, the logical outcome of the nation's march to the Pacific, the sequence to the era in which it was engaged in occupying the free lands and exploiting the resources of the West".[23] Se as antigas terras livres do Oeste foram

responsáveis pela criação do sistema democrático norte-americano, os novos territórios seriam providenciais para sua manutenção. Não se trata, pois, de imperialismo puro e simples, à moda inglesa ou espanhola, mas de um movimento que tem por única e exclusiva finalidade a manutenção da democracia e das energias pioneiras que moviam a nação desde a chegada do primeiro europeu à Virgínia. Dito de outra forma: não era a simples exploração econômica dos povos "anexados" que interessava, mas a preservação de um bem maior. De maneira simples, mas extremamente eficaz, Turner estabelecia um elo permanente entre expansão e bem-estar social na América – em termos que ecoavam a doutrina do Destino Manifesto.

2. O Mito da fronteira e a *frontier thesis*

Embora tivesse sido elaborada pelo jornalista John O'Sullivan para justificar a conquista dos territórios mexicanos durante a guerra entre os dois países (1846-1848), a doutrina do Destino Manifesto já possuía raízes bem assentadas na cultura e na política dos Estados Unidos. A idéia de que o continente americano havia sido reservado pela Providência aos europeus para a construção de uma Nova Jerusalém, sem os vícios e a corrupção da Babilônia européia, surgiu com os Puritanos, sequiosos por estabelecer uma sociedade livre das perseguições religiosas e da "devassidão" da metrópole.[24] Com o passar do tempo, essa noção adquiriu contornos mais seculares, desembocando nos projetos políticos de George Washington e Thomas Jefferson, que viam a nascente república como um império ascendente, destinado a conquistar os territórios do Oeste.[25]

Durante todo o século XIX, uma série de manifestações culturais, como romances e pinturas, também demonstrava a idéia de um continente concedido pela Providência aos americanos do Norte. Em quase todas elas, a nação marchava firmemente em direção ao Pacífico, superando as barreiras naturais, índios inclusive, e realizando seu destino.[26] Em outras palavras, o Mito da Fronteira foi um dos principais veículos ideológicos através dos quais os estadunidenses concebiam sua experiência histórica e sua relação com os "outros". Nele, a história se transformava na alegoria de um povo fadado à grandeza e à excepcionalidade e, por isso mesmo, à liderança e à expansão. Segundo Richard Slotkin:

> *According to this myth-historiography, the conquest of the wilderness and the subjugation or displacement of the Native Americans who originally inhabited it have been the means to our achievement of a national identity, a democratic polity, an ever-expanding economy, and a phenomenally dynamic and progressive civilization.*[27]

Destarte, o Mito era uma maneira de racionalizar e fundamentar as pretensões norte-americanas ao continente inteiro, apagando outros atores sociais do processo e criando uma espécie de rumo para a história dos Estados Unidos, anterior a ela própria. Faltava-lhe,

contudo, a chancela da nascente ciência histórica, em cujo seio iriam prosperar as elaborações de Turner. Como afirma Richard White, tudo que o historiador precisou fazer foi explicar aos norte-americanos o "significado" dessa experiência histórica.[28]

A conseqüência foi a criação de um "Estados Unidos historiográfico" onde 'história' e 'destino' podem ser entendidos como sinônimos. A obra de Turner é repleta de passagens nitidamente teleológicas que confirmavam a vocação imperial da América. Uma das mais claras é a seguinte:

> *While his horizon was still bounded by the clearing that his ax had made, the pioneer dreamed of continental conquests. The vastness of the wilderness kindled his imagination. His vision saw beyond the dank swamp at the edge of the great lake to the lofty buildings and the jostling multitudes of a mighty city; beyond the rank, grass-clad prairie to the seas of golden grain; beyond the harsh life of the log hut and the sod house to the home of his children, where should dwell comfort and the higher things of life, though they might not be for him. (...). Here, also, were the pioneer's traits, - individual activity, inventiveness, and competition for the prizes of the rich province that awaited exploitation under freedom and equality of opportunity.*[29]

O *frontiersman* age como preâmbulo da nação. Ao mesmo tempo em que abria uma clareira em meio às florestas do Oeste, ele "sabia" que um país seria construído graças à força de seu trabalho. O pioneiro é o verdadeiro *founding father* da América contemporânea. Em um meandro narrativo relativamente simples, Turner ignora outros atores sociais envolvidos no processo de expansão e cria uma legitimidade científica para as pretensões continentais dos Estados Unidos, concebendo uma versão pacífica para a colonização do continente. Em suas próprias palavras:

> *By this peaceful process of colonization a whole continent has been filled with free and orderly commonwealths so quietly, so naturally, that we can only appreciate the profound significance of the process by contrasting it with the spread of European nations through conquest and oppression.*[30]

A circunstância da ocupação do território serve para demarcar as diferenças entre o Velho Mundo e os Estados Unidos. Aqui, o imperialismo norte-americano em seu próprio continente é compreendido de maneira completamente diferente de sua contraparte européia, uma vez que a condição da fronteira entre a civilização e a barbárie garantiria à expansão do colonizador estadunidense legitimidade no processo de incorporação dos demais agentes sociais e na imposição de uma estrutura institucional própria. Ele serviria a um bem maior, isto é, à regeneração do espírito nacional e com a garantia da segurança econômica e política da pátria.

A única concessão que Turner faz ao conflito é quando apresenta os índios como selvagens que atacam indefesos pioneiros. Invertem-se os papéis da ação e o invasor torna-se uma pobre vítima nas mãos dos ferozes nativos. Assim, todo e qualquer ato contra as

tribos é legitimado pelo fato de que *eles* começaram primeiro. Quando, por exemplo, Turner descreve os conflitos com os índios que precederam à Guerra de 1812, ele afirma categoricamente que foi Tecumseh, líder dos nativos, quem primeiro pegou o machado para confrontar os invasores de seu território.[31] Ele subsume os indígenas em uma lei de desenvolvimento histórico, purgando a culpa de seu extermínio, como dizia um poema do século XVIII.[32] Eles perecem porque estão no caminho da civilização e não podem resistir ao seu avanço.

Na obra de Turner, o pioneiro torna-se o grande criador e construtor da nação norte-americana. O avanço em relação à antiga historiografia política é, assim, enorme: não são mais os grandes homens que fazem a história, mas tipos sociais, sem nome ou rosto, porém representantes reais da nacionalidade. A *frontier thesis* supera as necessidades pedagógicas típicas da *historia magistra vitae* para tornar-se uma narrativa conformadora de uma identidade nacional, em que todos os estadunidenses podiam ver-se refletidos. O relato de Turner é o de uma "comunidade compacta que se move firmemente através da história".[33] Para os norte-americanos, a história turneriana *"mimicked and validated the stories of their own lives and collective accomplishments. Their story became the American story"*.[34]

O poder de persuasão inerente a essa imagem do *pioneer* é evidente. Se levarmos em consideração o ambiente turbulento em que a *frontier thesis* havia sido gestada e a proeminência do pioneiro enquanto um poderoso ícone cultural durante todo o século XIX, este pode ser entendido não só como o fundador da nação, mas como seu salvador. Os ideais dos bravos homens do Oeste deveriam ser mantidos vivos, sob pena de a América perder o rumo. Além disso, mediante a categorização do pioneiro como portador de traços individualistas e empreendedores, a elite atuante no processo de industrialização viu-se afiançada para reivindicar uma identidade que possuía raízes profundas na história americana: *"Turner's history of the frontier nonetheless provided distinctive American roots for the capitalist economy which had emerged to dominate the national life"*.[35] "Os Boone de ontem se transformaram nos Rockefeller de hoje" parece dizer a *frontier thesis*. O historiador, apesar de suas reticências sobre a índole dos novos capitães de indústria, reafirma esse elo entre os fronteiriços do passado e os capitalistas do presente ao afirmar que estes são o resultado direto das condições sociais da fronteira.[36] A competição pelos bens naturais, o individualismo extremado, a persistência, a inventividade e o oportunismo são as características dos novos e dos velhos pioneiros e, por isso, de toda a nação.[37]

3. A *frontier thesis* e a política norte-americana

As administrações de William McKinley (1897-1901) e, principalmente, de Theodore Roosevelt (1901-1909) acabaram sendo cruciais para que a tese turneriana se naturalizasse tanto na historiografia quanto no imaginário coletivo norte-americanos do início do século XX. Foram nesses anos que a política externa norte-americana adquiriu contornos nitidamente

imperialistas, com uma série de intervenções na América Latina e com a formulação da "Doutrina das Portas Abertas", que buscava assegurar os preciosos mercados do Oriente às indústrias estadunidenses.[38] De fato, as políticas de McKinley e Roosevelt contribuíram para revigorar a economia do país, mas não foram as únicas responsáveis para tal. O disciplinamento dos trustes e a criação de uma rede mínima de seguridade social, por exemplo, tiveram um peso fundamental para que a situação das décadas anteriores não voltasse a ocorrer.[39] Mas os governos de McKinley e Roosevelt acabaram demonstrando que a expansão era o caminho "natural" dos Estados Unidos e que a abertura de novas fronteiras nos territórios de além-mar era a saída necessária para a resolução de crises como as da década de 1890.[40] Dessa maneira, a tese proposta por Turner acabou sendo corroborada pelo curso dos eventos, afirmando-se como uma interpretação 'correta' para a história do país. Nesse sentido, existia uma relação dialética entre os acontecimentos e a escrita de Turner: esta era confirmada pelos fatos sociopolíticos, cujos agentes, por seu turno, balizavam-se pela identidade e quadro de ação propostos pela obra daquele historiador. O resultado era a naturalização desse processo em uma lógica nomotética de desenvolvimento histórico. Devido à naturalização e à sedimentação identitária de seus pressupostos, a teoria de Turner deixa de ser uma mera interpretação histórica para servir de precedente para a ação futura, extrapolando as questões de seu contexto original.

Turner havia ensinado que a chave do crescimento econômico dos Estados Unidos fora o avanço contínuo em direção ao Pacífico. A abertura de novos postos comerciais e o aumento da influência econômica norte-americana nos países da América Latina e do Extremo Oriente tornaram-se duas maneiras de preservar a antiga *bonanza* proporcionada pela fronteira. Contanto que existissem novas oportunidades de se perpetuar a expansão, a economia do país poderia funcionar de maneira correta.[41] Talvez nenhum outro aspecto da *frontier thesis* tenha um maior sentido de orientação do que este. Ela aponta o caminho para a manutenção da grandeza norte-americana a partir de sua própria experiência histórica e, com isso, naturaliza o próprio imperialismo como mais uma das etapas de expansão das fronteiras dos Estados Unidos. Ela projeta o futuro da nação como sempre dependente de um "Oeste" novo, tornando possível a aplicação de medidas imperialistas em defesa do bom funcionamento da sociedade.

O amadurecimento da *frontier thesis* como uma das doutrinas de orientação da política externa norte-americana veio durante a administração de Woodrow Wilson (1912-1920). O presidente, como vimos, havia sido colega de Turner em Johns Hopkins, admirava sua obra a ponto de se considerar mais turneriano que o próprio Turner.[42] Em seu governo, as intervenções da América no exterior se multiplicaram: Haiti (1915), São Domingos (1916) e Cuba (1917).[43] Aliado ao desejo de abrir novas fronteiras econômicas, a política wilsoniana manifestava seu interesse em espalhar os valores democráticos dos Estados Unidos às nações menos favorecidas e liderá-las no mundo moderno – ecoando um sentido de missão inerente à América. O país deveria ser o grande arauto da democracia, e sua entrada na Primeira

Guerra Mundial serviria para reafirmar a universalidade de seus valores.[44] Assim como havia feito na administração anterior, Turner corroborou as intenções governamentais ao afirmar em 1918: *"we are fighting for the historic ideals of the United States, for the continued existence of the type of society in which we believe – for we have proved it good"*.[45]

O papel de Turner no embasamento do messianismo democrático de Wilson e do governo norte-americano não se limitou à escrita de artigos em sua defesa. Turner foi um dos mais ativos participantes do *National Board of Historical Studies* (NBOHS), órgão ligado a AHA que tinha por finalidade divulgar a versão oficial e "correta" da história estadunidense durante a Primeira Guerra Mundial face ao que seus membros consideravam como as "mentiras" alemãs sobre o conflito. O próprio Turner escreveu: *"men who have made a study of history will feel a sense of treason to their cause if they are silent while pacifists set forth the meaning of American history"*.[46] Ele retomava, assim, a proposta de uma historiografia engajada na defesa dos valores democráticos e liberais, mas que, na verdade, estava profundamente imbuída de um espírito expansionista acompanhado pela crença na transformação dos Estados Unidos em uma potência imperial "justa", em contraposição ao autoritarismo, sobretudo o alemão. O significado da história norte-americana aventado pelo historiador nada mais é do que a reafirmação daquilo que a *frontier thesis* havia transformado em características indeléveis da nação. Esta era a sua história "real" e autorizada.

Nos anos que se seguiram à Crise de 1929, a teoria turneriana foi questionada por um grande número de acadêmicos. O quadro de desolação que assolava os Estados Unidos tornava o otimismo de Turner difícil de ser assimilado. Além disso, a maioria dos intelectuais do período eram filhos ou netos de imigrantes urbanos que nunca haviam passado pelo processo de "americanização" exposto pela *frontier thesis* e que, com toda razão, consideravam os marcos turnerianos excludentes e pouco explicativos. Na década de 30, mesmo os discípulos do mestre procuraram se afastar de sua influência.[47] Fora dos círculos acadêmicos, contudo, a *frontier thesis* continuou sendo um ponto norteador dos diversos debates políticos da época, principalmente entre defensores do New Deal e seus adversários.

De um lado, a apropriação da teoria turneriana pelos advogados do intervencionismo estatal mais profundo deparava com diversas inconsistências lógicas e substantivas. Politicamente, Turner defendia um reformismo não mais do que brando e tendia a favorecer posições ligadas ao *laissez-faire*. Ele desconfiava da postura de muitos dos grandes capitães da indústria e seus métodos, mas gostava muito menos dos progressistas e socialistas que, segundo ele, tentavam coibir o individualismo dos norte-americanos ao pretender sua submissão ao Estado.[48] Sem embargo, o fim da fronteira exposto por ele deixava o caminho aberto para que o governo assumisse o papel de provedor que a fronteira não mais exercia. Um dos maiores defensores do New Deal, Phillip LaFollette, governador do Wisconsin, citou nominalmente o historiador para defender a adoção de medidas intervencionistas por parte de sua administração. Para ele, o fim da fronteira significava que o país deveria encontrar *"freedom and make our opportunity through wise and courageous readjustments of the*

political and economic order of State and Nation to the changed needs and changed conditions of our time".[49] Da mesma maneira, o próprio presidente Franklin Roosevelt, que havia sido aluno de Turner em um de seus cursos de verão, afirmava:

> *In retrospect we can now see that the turn of the tide came with the turn of the century. We were reaching our last frontier; there was no more free land and our industrial combinations had become great and uncontrolled and irresponsible units of power within the state.*[50]

Do outro lado, os adversários do New Deal também encontraram na *frontier thesis* argumentos em profusão para defender suas posições. O presidente Herbert Hoover (1929-1933), que, após seu mandato, opôs-se vigorosamente às políticas de Roosevelt, usou as teorias de Turner para defender um retorno ao individualismo fronteiriço como resolução para a crise. Alguns anos antes, ele havia publicado o livro *"American Individualism"*, em que explicitava sua admiração pelo professor de Harvard e louvava o espírito pioneiro da nação, defendendo o progresso nacional por meio da iniciativa dos indivíduos. De fato, quando seu livro foi lançado, em 1922, Hoover enviou uma cópia ao historiador, que, em troca, lhe dedicou elogios significativos. Para o político, a *frontier thesis* não só demonstrava como os Estados Unidos haviam se tornado uma potência, mas também lhes apontava o caminho para o futuro.[51]

Empresários também se valeram de Turner para ancorar suas posições. Não foram poucos os que se referiram nominalmente ao historiador para defender a ausência de controle governamental em seus negócios.[52] Todos eles enfatizavam o papel do individualismo na formação nacional e consideravam o mundo dos negócios, com seu alto risco, como uma extensão "natural" das querelas fronteiriças. Nesse sentido, afirma Ronald Carpenter:

> *With the closing of the frontier as a geographical entity, there was relatively less and less opportunity to conquer the wilderness and carve out an economic empire as a spatial entity. In the twentieth century, however, as some of Turner's general public saw it, the same pioneer attributes could result in a different direction to people's energies: carving out an economic empire. The world of business might have its own unmapped elements of the unknown and risk. And to some interpreters of Turner, anyone overcoming those perils to become economically successful was a latter-day Daniel Boone.*[53]

Assim, a *frontier thesis*, como já tentei demonstrar, é muito mais persuasiva para a defesa do *laissez-faire* do que de uma intervenção estatal sistemática, pois permite uma interpretação em que o capitalismo aparece como o sentido natural do povo americano, com o individualismo e o senso de oportunidade inerentes a ele profundamente estabelecidos na psique nacional.

A recuperação historiográfica das premissas turnerianas se deu na década de 50, quando a Guerra Fria, a supremacia dos Estados Unidos no mundo ocidental e a descoberta

de novas "fronteiras" industriais operaram uma reconstrução da *frontier thesis* e das explicações calcadas no excepcionalismo da nação americana, por meio de autores como Ray Allen Billington e Martin Ridge. Esses historiadores, juntamente com outros nomes não ligados à escola turneriana, estavam enquadrados no que se convencionou chamar de "historiografia consensual", isto é, a escrita da história que enfatizava a harmonia do desenvolvimento do país, os valores nacionais e a oposição aos vários autoritarismos, mais precisamente, ao novo inimigo externo, o comunismo.[54] Esses "neoturnerianos" não chegaram a desfrutar da mesma proeminência acadêmica dos turnerianos das três primeiras décadas do século XX, embora detivessem importantes cargos e grande influência nos quadros da AHA. Na verdade, a atualização mais profunda da *frontier thesis* não partiu da academia.

John F. Kennedy lançou em 1960 o programa intitulado "Nova Fronteira", durante a convenção do Partido Democrata à presidência do país. O seu objetivo era claro: superar as "fronteiras" internas que ameaçavam a prosperidade da nação, como a desigualdade social, e garantir a presença dos Estados Unidos em importantes setores do mercado mundial. Seu discurso evocava imagens claramente turnerianas:

> *I stand tonight facing west on what was once the last frontier. From the lands that stretch 3000 miles behind me, the pioneers of old gave up their safety, their comfort and sometimes their lives to build a new world here in the West. (...) They were determined to make that new world strong and free, to overcome its hazards and its hardships, to conquest the enemies that threatened from within and without.*[55]

Como muito bem afirma Patricia Limerick, em clara inversão turneriana, Kennedy identificava um destino para a nação no qual os "inimigos" podiam ser compreendidos como todos aqueles que se opunham à realização do Destino Manifesto. A aplicação desta imagem à política interna e externa servia para reforçar a idéia de um sentido único e inquestionável para os Estados Unidos. A América marcharia unida para preservar os valores que lhe deram grandeza. Segundo a autora, Kennedy estava livre para oferecer uma imagem da Nova Fronteira baseada na premissa de que as campanhas da Velha haviam sido bem-sucedidas e moralmente justificáveis.[56]

Com a sua vitória nas eleições, a Nova Fronteira foi transformada no programa administrativo do governo Kennedy. No plano externo, ele seria transformado, de acordo com Pierre Melandri, na defesa da superioridade absoluta dos valores defendidos pela América. Kennedy iria dedicar-se, com um autêntico espírito de cruzada, à manutenção e ao reforço do império americano, atribuindo uma importância primordial à defesa das "fronteiras" geopolíticas em detrimento da conquista das "fronteiras" sociais.[57] Assim, a expansão visada pela administração de Kennedy era informada pela concepção turneriana da função social de um sistema econômico e pela noção de que cabia à América a liderança de outros povos subdesenvolvidos em sua caminhada em direção à plenitude democrática.

A intervenção no Vietnã é bastante paradigmática, já que pode ser percebida como a manutenção de uma fronteira externa, ameaçada pelos "selvagens", e pela realização da benéfica missão imperial dos Estados Unidos. Segundo Richard Slotkin,

> *In this new ideology, America's 'exceptional' status is interpreted as proof of our vanguard or pioneer status among modern nations, and the history of American progress (based on a revised Turnerian script) is seen as a normative model for 'modernization' that must be followed by any other emerging (or rebuilding) nation that seeks a similar prosperity.*[58]

A confirmação desse destino veio com a própria caracterização de Kennedy como um pioneiro, um homem enérgico e dinâmico que possuía as características inerentes aos fronteiriços do passado e que, por isso mesmo, podia guiar a nação em uma nova fronteira de oportunidades.[59]

A morte de John Kennedy e o decorrente fracasso da Nova Fronteira arrefeceram os ânimos em relação à utilização pública da *frontier thesis*. Assim como na década de 30, o otimismo do *magnum opus* de Turner parecia uma ilusão nos dilacerados anos 70. A derrota no Vietnã, a estagnação econômica e o escândalo de Watergate contribuíram para que o senso de excepcionalidade que havia informado a historiografia e a política norte-americana até então começasse a se dissipar. Na academia, o turnerismo modernizado da historiografia consensual foi progressivamente solapado pela emergência da Nova História Social e pelas reivindicações dos grupos "sem história": negros, mulheres, imigrantes, índios, etc. A narrativa otimista de Turner parecia um anátema para todos os historiadores engajados em transformar a sociedade e em inserir os setores marginalizados em uma nova narrativa nacional que contemplasse o conflito e a exclusão inerentes ao processo histórico norte-americano.[60]

Entretanto, foi justamente nesse contexto sombrio que a velha fronteira de Turner reviçou. A eleição de Reagan foi apresentada pelo Partido Republicano como a vitória de um pioneiro disposto a acabar com os fora-da-lei e devolver a América ao seu rumo "natural", isto é, o da liderança mundial e crescimento econômico. O fato de Reagan ter sido um ator de filmes de *western* consistiu em característica conveniente para sustentar a imagem de resolução e desenvoltura necessária para devolver à América sua grandeza inerente. Sob seu comando, a América voltaria a encontrar a "harmonia" destruída da década anterior. Seu programa econômico era, em certa medida, derivado das concepções turnerianas sobre as *bonanzas* fronteiriças e seu impacto no crescimento nacional.

> *The Reagan version of supply-side economics represents a recrudescence of the Turnerian approach to economic development. (...). As industrial production replaced agricultural and mineral commodities as the primary source of wealth, a revised or secondary version of Turnerism saw rapid increases in industrial productivity as a viable substitute for the land and resource bonanzas of the past – an idea suggested by Turner himself.*[61]

Ronald Reagan foi um dos presidentes mais hábeis na exploração dos ícones fronteiriços. Além de sua própria história pessoal, referia-se constantemente ao passado glorioso da nação e ao legado deixado pela fronteira. Em 1982, Reagan saudou os astronautas que retornavam do espaço sideral com as seguintes palavras:

> *The conquest of new frontiers for the betterment of our homes and families is a crucial part of our national character. There are those who thought the closing of the Western frontier marked an end to America's greatest period of vitality. Yet we're crossing frontiers everyday. The space shuttle's astronauts reaffirm to all of us that as long as there are frontiers to be explored, Americans will lead the way.*[62]

A força da analogia deve ser compreendida se levarmos em consideração o velho ideal regenerador da expansão. Novas fronteiras devem ser buscadas porque contribuem diretamente para o melhoramento da vida e do caráter nacional. Lendo nas entrelinhas da afirmação acima, pode-se também encontrar uma alusão ao temor em relação ao fim das fronteiras de qualquer tipo. O mesmo medo de Turner parece se esgueirar nas palavras do presidente; mas, assim como o historiador, Reagan vê um final feliz para a história: enquanto existirem novas fronteiras, o destino dos Estados Unidos estará garantido. Quando de sua reeleição, o mandatário reafirmou a missão norte-americana, em palavras que poderiam muito bem ter sido escritas pelo historiador:

> *A settler pushes west and sings his song, and the song echoes out forever and fills the unknowing air. It is the American sound: it is hopeful, bighearted, idealistic – daring, decent and fair. That's our heritage, that's our song. We sing it still. For all our problems, we are together as of old.*[63]

A herança dos norte-americanos são aquelas características que Turner havia descrito em seu mais famoso artigo: a inventividade, o oportunismo, o individualismo, a democracia e a busca da liberdade. Mesmo com todos os problemas, a psique nacional estava profundamente imbuída desses caracteres. Os pioneiros saberiam superar os obstáculos. De acordo com Patricia Limerick, isso nada mais é do que uma versão resumida da *frontier thesis* para consumo público.[64]

No campo externo, a administração de Reagan também encarnou esse messianismo democrático, principalmente em sua obsessão em liquidar com o comunismo na América Latina e no resto do planeta. Ainda que se valesse de uma retórica mais violenta do que a de Turner, o substrato ideológico da política externa de Reagan, além de uma série de outras influências, ainda era alimentado pela linguagem da *frontier thesis*. Os Estados Unidos precisavam salvar o progresso de suas "fronteiras", isto é, os territórios sob sua influência econômica e política das mãos dos "selvagens" que os ameaçavam. Em clara reversão dos papéis de agressor e de agredido, à guisa da *frontier thesis* de Turner, a América apenas

reagiria às provocações daqueles que quisessem destruir seu estilo de vida ou que desafiassem o progresso simbolizado por ela, principalmente no caso daqueles países cujas revoluções socialistas tivessem sido bem-sucedidas, como a Nicarágua.[65]

Considerações finais

Como o artigo procurou demonstrar, o campo da historiografia oferece instrumental analítico especialmente adequado a desvendar relações entre agentes e processos históricos que tenham sido apagadas pelo tempo e pela naturalização política em uma narrativa mitificada. Trata-se, pois, de analisar a escrita da história, desnaturalizando algo que durante muito tempo foi considerado tabu. Passa-se a avaliar o papel desempenhado pelos historiadores na construção de seus textos, constatando os meandros da operação historiográfica[66] e as diversas subjetividades envolvidas nesse ato. Por tal perspectiva, a história não é mais algo dado. O historiador é analisado como agente efetivo da criação das obras historiográficas, juntamente com as instituições e o contexto em que está inserido. Sobre isto, afirma Manoel Salgado: "a historiografia como área específica de conhecimento e pesquisa no interior da disciplina histórica, poderá contribuir para um esforço de repensar a historicidade de nossa disciplina. É preciso que a própria escrita da história se submeta ao rigor do exame crítico como forma de dessacralizarmos uma memória acerca desta mesma escrita".[67]

A historiografia nos permite, portanto, recuperar as lutas travadas na sociedade para dar significado ao mundo, reconhecendo a historicidade do ato da escrita da história e proporcionando a devida reflexão sobre os limites da profissão. Ao permitir esse avanço, ela possibilita a desmistificação de determinadas construções, inscrevendo-as em um tempo e um lugar específicos. Conforme Manoel Salgado, uma escrita que se impõe tende a silenciar sobre o percurso que a levou à vitória, que aparece como uma decorrência natural. O resgate de tal percurso e do drama humano inerente a ele, é, enfim, a função daqueles que se aventuram em tais mares. Uma empreitada deveras complicada, mas cujo risco vale a pena correr.

A ampla utilização política da *frontier thesis* durante o século XX ajuda a desvendar os processos através dos quais se naturaliza uma determinada escrita da história. No caso específico da teoria turneriana, isto se opera em um nível bastante surpreendente, pois a história da América passa a se confundir com a interpretação oferecida por Turner. Ela deixa de ser uma simples tese acadêmica para se transformar em uma visão de mundo e em um paradigma de ação que orienta várias das políticas do país. Neste sentido, é imprescindível o desvelamento de sua trajetória e os mecanismos de sua imposição como a 'única' história autorizada dos Estados Unidos. Ao transmutar a crença no Destino Manifesto em uma teoria histórica 'científica', Frederick Turner criou um "Estados Unidos historiográfico" onde 'história' e 'destino' aparecem como sinônimos, em uma narrativa teleológica que se adequa perfeitamente às demandas de diferentes contextos. Não importa se a fronteira seja o Caribe, como nos anos Roosevelt, ou o Vietnã de Kennedy: ambas fazem parte de um processo muito

maior e que regenera a nação de maneira constante. Com Turner, a contingência da expansão continental adquire contornos de uma lei histórica inquestionável que, se não cumprida de maneira adequada, pode levar a América à ruína. Assim, os Estados Unidos estão livres 'cientificamente' para proceder com sua vocação imperial.

Notas

[1] TURNER, Frederick Jackson. The Significance of History. In: FARAGHER, John Mack (org.). **Rereading Frederick Jackson Turner**. New Haven: Yale University Press, 1998, p. 18.

[2] SLOTKIN, Richard. **The Gunfighter Nation**. Norman: University of Oklahoma Press, 1992, p. 3.

[3] FARAGHER, John Mack, Introduction, *op. cit.*, p. 7.

[4] Utilizo o termo "meandro" para demonstrar certa não-intencionalidade no ato de escrita da história, em contraposição à "artifício" ou "estratégia" , que denotam uma intenção escriturária nem sempre presente. De outra forma, pode-se partir do pressuposto que todos os historiadores escrevem movidos por uma "ideologia" oculta ou por um certo maquiavelismo implícito. Sobre a questão, ver DE CERTEAU, Michel. **A escrita da história**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 93-109; e RICOEUR, Paul. **Tempo e narrativa**, v. 1. Rio de Janeiro: Papyrus, 1985, p. 251-320.

[5] APPLEBY, Joyce; HUNT, Lynn; JACOB, Margaret. **Telling the Truth about History**. New York: W. W. Norton, 1994, p. 63.

[6] NOVICK, Peter. **That Noble Dream**. Cambridge: Harvard University Press, 1988, p. 87-88.

[7] TURNER, Frederick Jackson. Letter to William F. Allen. October, 31st, 1888. In: JACOBS, Wilbur. **The Historical World of Frederick Jackson Turner**. New Haven: Yale University Press, 1968, p. 77.

[8] No final da vida, Turner dedicou belas palavras ao amigo e afirmou que Wilson o ajudou a organizar suas idéias e teorias. BILLINGTON, Ray Allen. **The Genesis of the Frontier Thesis**. San Marino: Huntington, 1968, p. 196.

[9] Ver JACOBS, Wilbur. **Frederick Jackson Turner's Legacy**. San Marino: Huntington, 1965.

[10] BILLINGTON, Ray Allen. **Frederick Jackson Turner: Historian, Scholar, Teacher**. New York: Oxford University Press, 1973, p. 184.

[11] NASH, Gerald. **Creating the West**. Albuquerque: New Mexico University Press, 1991, p. 4.

[12] BILLINGTON, Ray Allen, **Frederick Jackson Turner: Historian, Scholar, Teacher,** *op. cit.*, p. 187.

[13] *Ibid.*, p. 176-177.

[14] Turner era um dos mais ardorosos defensores da função social da história e sempre aceitava convites para palestrar, não se importando nem com o público nem com o lugar. Não raro ele estava em alguma pequena cidade rural dos Estados Unidos expondo suas idéias para uma pequena quantidade de alunos primários e fazendeiros humildes. *Ibid.*, p. 196.

[15] NASH, Gerald, *op. cit.*, p. 5.

[16] O conceito de "terras livres" (*free lands*) utilizado pelo historiador não se refere necessariamente a um território desocupado, mas, sim, a áreas que podiam ser ocupadas de maneira gratuita ou com pouco capital. É de se reparar, como demonstra Alun Munslow, que essa idéia ajudou a criar um efeito retórico que apagava da narrativa e, por conseqüência, da história, os outros atores sociais envolvidos no processo de expansão. Ver MUNSLOW, Alun. **Deconstructing History**. London: Routledge Company, 1998, p. 176-177.

[17] Caracterização teórica baseada em seus três principais artigos, The Significance of the Frontier in American History (1893), The Problem of the West (1896) e Contributions of the West to American Democracy (1903). Todos podem ser encontrados na seguinte coletânea: TURNER, Frederick Jackson. **The Frontier in American History**. Nova Iorque: Dove, 1996.

[18] The Significance of the Frontier in American History. In: *Ibid.*, p. 37.

[19] The Problem of the West. In: *Ibid.*, p. 220-221.

[20] *Ibid.*, p. 219.

[21] MELANDRI, Pierre. **História dos Estados Unidos desde 1865**. Lisboa: Edições 70, 2000, p. 22-33.

[22] WROBEL, David M. **The End of American Exceptionalism**. Lawrence: University Press of Kansas, 1993, p. 29-41.

[23] TURNER, Frederick Jackson. Social Forces in American History. In: GROSSMAN, James R. (org.). **The Frontier in American Culture**. Los Angeles: University of California Press, 1994, p. 315.

[24] SLOTKIN, Richard. **Regeneration through Violence**. Middletown: Wesleyan University Press, p. 20-40.

[25] SLOTKIN, Richard. **The Fatal Environment**. Norman: University of Oklahoma Press, 1985, p. 51-80.

[26] WHITE, Richard. Frederick Jackson Turner and Buffalo Bill. In: GROSSMAN, James R. (org.), *op. cit.* p. 7-66.

[27] SLOTKIN, Richard, **The Gunfighter Nation,** *op. cit.*, p.10.

[28] WHITE, Richard, *op. cit.*. p. 12.

[29] TURNER, Frederick Jackson. The Middle West. In: GROSSMAN, James R. (org.)., *op. cit.*, p. 153.

[30] TURNER, Frederick Jackson, The Ohio Valley in American History. In: GROSSMAN, James R. (org.)., p. 169-170.

[31] GROSSMAN, James R. (org.)., p. 134.

[32] WHITE, Richard., *op. cit.*, p. 19.

[33] ANDERSON, Benedict. **Nação e Consciência Nacional**. São Paulo: Ática, 1989, p. 35.

[34] WHITE, Richard, *op. cit.*, p. 26.

[35] APPLEBY, Joyce; HUNT, Lynn; JACOB, Margaret, *op. cit.*, p. 119.

[36] TURNER, Frederick Jackson. Contributions of the West to American Democracy. In: TURNER, Frederick Jackson. **The Frontier in American Democracy**, *op. cit.*, p. 259.

[37] *Ibid.*, p. 154.

[38] PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos**. Porto Alegre: EdUFRGS, 2003. 82-84.

[39] MELANDRI, Pierre, *op. cit.*, p. 76-79.

[40] *Ibid.*, p. 42-68; e WILLIAMS, William Appleman. **The Tragedy of American Diplomacy**. New York: Dell Publishing, 1973, p. 29-57.

[41] TURNER, Frederick Jackson. Contributions of the West to American Democracy. In: TURNER, Frederick Jackson, **The Frontier in American Democracy**, *op. cit.*, p. 249.

[42] WROBEL, David M., *op. cit.*, p. 58-59.

[43] MELANDRI, Pierre, *op. cit.*, p. 93.

[44] PECEQUILO, Cristina Soreanu, *op. cit.*, p. 88-101.

[45] TURNER, Frederick Jackson. Middle Western Pioneer Democracy. In: TURNER, Frederick Jackson, **The Frontier in American Democracy,** *op. cit*, p. 335.

[46] Letter to Max Farrand, May, 5th, 1917. In: JACOBS, Wilbur, *op. cit.*, p. 144.

[47] NOVICK, Peter, *op. cit.*, p. 206-249.

[48] Sobre as posturas políticas de Turner, ver BILLINGTON, Ray Allen, **Frederick Jackson Turner: Historian, Scholar, Teacher,** *op. cit.*, p. 220-243.

[49] LA FOLLETTE, Phillip apud BILLINGTON, Ray Allen (org.). **Dear Lady: the Letters of Frederick Jackson Turner and Alice Forbes Perkins Hooper (1910-1932)**. San Marino: Huntington Library, 1970, p. 445.

[50] ROOSEVELT, Franklin Delano apud WROBEL, David M., *op. cit.*, p. 133.

[51] *Ibid.*, p. 100.

[52] HOFSTADTER, Richard. **The Progressive Historians**. New York: Knopf, 1968, p. 178.

[53] CARPENTER, Ronald H. **The Eloquence of Frederick Jackson Turner**. San Marino: Huntington, 1983, p. 65.

[54] DIPPIE, Brian. American Wests: Historiographical Perspectives. In: LIMERICK, Patricia Nelson (org.). ***Trails: Towards a New Western History***. Lawrence: University of Kansas Press, 1993.

[55] KENNEDY, John F. apud LIMERICK, Patricia. The Adventures of the Frontier in the Twentieth-Century. In: GROSSMAN, James (org.), *op. cit.*, p. 80.

[56] *Ibid.*, p. 81.

[57] MELANDRI, Pierre, *op. cit.*, p. 200.

[58] SLOTKIN, Richard, **The Gunfighter Nation,** *op. cit.*, p. 492.

[59] *Ibid.*, p. 497-500.

[60] APPLEBY, Joyce; HUNT, Lynn; JACOB, Margaret, *op. cit.*, p. 152-159.

[61] SLOTKIN, Richard, **The Gunfighter Nation,** *op. cit.*, p. 645-646.

[62] REAGAN, Ronald apud LIMERICK, Patricia Nelson, *op. cit.*, p. 83.

[63] *Ibidem*.

[64] *Ibidem*.

[65] SLOTKIN, Richard, **The Gunfighter Nation,** *op. cit.*, p. 647-648.

[66] DE CERTEAU, Michel, *op. cit.*, p. 66-67.

[67] GUIMARÃES, Manoel Salgado. A Cultura Histórica Oitocentista: a constituição de uma memória disciplinar. In: PESAVENTO, Sandra Jatahy (org.). **História Cultural: experiências de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2003, p. 13.

Bibliografia

ANDERSON, Benedict. **Nação e consciência nacional**. São Paulo: Ática, 1989.

APPLEBY, Joyce; HUNT, Lynn; JACOB, Margaret. **Telling the Truth about History**. Nova Iorque: W. W. Norton, 1994.

BILLINGTON, Ray Allen. **The Genesis of the Frontier Thesis**. San Marino: Huntington, 1968.

________. **Frederick Jackson Turner: Historian, Scholar, Teacher**. New York: Oxford University Press, 1973.

BILLINGTON, Ray Allen (org.). **Dear Lady: the Letters of Frederick Jackson Turner and Alice Forbes Perkins Hooper (1910-1932)**. San Marino: Huntington Library, 1970.

CARPENTER, Ronald H. **The Eloquence of Frederick Jackson Turner**. San Marino: Huntington, 1983.

DE CERTEAU, Michel. **A escrita da história**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

DINUNZIO, Mario (org.). **Theodore Roosevelt: an American Mind**. New York: Penguin Books, 1994.

FARAGHER, John Mack (org.). **Rereading Frederick Jackson Turner**. New Haven: Yale University Press, 1998.

GROSSMAN, James R. (org.). **The Frontier in American Culture**. Los Angeles: University of California Press, 1994.

HOFSTADTER, Richard. **The Progressive Historians**. New York: Knopf, 1968.

JACOBS, Wilbur (org.). **Frederick Jackson Turner's Legacy**. San Marino: Huntington, 1965.

JACOBS, Wilbur (org.). **The Historical World of Frederick Jackson Turner**. New Haven: Yale University Press, 1968.

LA FOLLETTE, Phillip apud BILLINGTON, Ray Allen (org.). **Dear Lady: the Letters of Frederick Jackson Turner and Alice Forbes Perkins Hooper (1910-1932)**. San Marino: Huntington Library, 1970.

LIMERICK, Patricia (org.). **Trails: towards a New Western History**. Lawrence: University of Kansas Press, 1993.

MELANDRI, Pierre. **História dos Estados Unidos desde 1865**. Lisboa: Edições 70, 2000.

MUNSLOW, Alun. **Deconstructing History**. London: Routledge Company, 1998

NASH, Gerald. **Creating the West**. Albuquerque: New Mexico University Press, 1991.

NOVICK, Peter. **That Noble Dream**. Cambridge: Harvard University Press, 1988.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos**. Porto Alegre: EdUFRGS, 2003.

PESAVENTO, Sandra Jatahy (org.). **História cultural: experiências de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

RICOEUR, Paul. **Tempo e narrativa**, v. 1. Rio de Janeiro: Papyrus, 1985.

SLOTKIN, Richard. Nostalgia and Progress: Theodore Roosevelt's Myth of the Frontier, **American Quarterly**, n. 33, Winter 1981, Philadelphia, p. 609-637.

_______. **The Fatal Environment**. Norman: University of Oklahoma Press, 1985.

_______. **The Gunfighter Nation**. Norman: University of Oklahoma Press, 1992.

TURNER, Frederick Jackson. **The Frontier in American Democracy**. Nova Iorque: Dove, 1996.

WILLIAMS, William Appleman. **The Tragedy of American Diplomacy**. New York: Dell Publishing, 1973.

WROBEL, David M. **The End of American Exceptionalism**. Lawrence: University Press of Kansas, 1993.